

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO



EL ESTATUTO DE BAYONA

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

María Reyes Domínguez Agudo

Madrid, 2004

ISBN: 84-669-2870-7

EL ESTATUTO DE BAYONA

M^a REYES DOMÍNGUEZ AGUDO

INDICE

Índice	1
I. Introducción	5
1. Objetivos	5
2. Estado de la cuestión	5
3. Metodología	7
4. Estructura	7
II. El contexto ideológico y político del Estatuto de Bayona	11
1. El Estatuto de Bayona en los orígenes del constitucionalismo español	11
2. El nacimiento del Estatuto de Bayona	12
3. La crisis del antiguo régimen	15
4. De Bayona a las Cortes de Cádiz a través de las Juntas provinciales, la Junta Central y el Consejo de Regencia	19
1. Introducción	19
2. La coexistencia de tres poderes paralelos	20
3. Nuevas formas de poder político	21
4. Las medidas de Fernando VII en Bayona	22
5. La formación de las Juntas Provinciales	23
6. Las Juntas: su significación	24
7. Posibles soluciones políticas y nacimiento de la Junta Central	25
8. Las funciones de la Junta Central	26
9. El Consejo de Regencia	26
10. Valoración del Juntismo	27
5. Breve análisis sobre la importancia de la representación americana en Bayona	28
1. América ante el poder francés	28
2. América representada en Bayona	29
3. América en la elaboración del proyecto constitucional	30
4. El nuevo Derecho indiano en Bayona	42
5. la repercusión política del Estatuto de Bayona en América	43
6. La independencia de las colonias en el Estatuto de Bayona	44
6. El Estatuto de Bayona y la génesis de la doctrina constitucional	48
7. La revolución francesa y el Estatuto de Bayona	49
8. Antecedentes del Estatuto de Bayona	52
9. Naturaleza jurídica del Estatuto de Bayona	56
10. La ideología en el Estatuto de Bayona	61
11. La libertad religiosa en el Estatuto de Bayona	62
12. El Estatuto de Bayona: su significación	66
13. La supervivencia del Estatuto de Bayona de 1808 en la Constitución de Cádiz de 1812	70
1. Del Estatuto de Bayona de 1808 a la Constitución de Cádiz de 1812	70
2. Características particulares de la Constitución de 1812	70
3. La Constitución: Los liberales y los absolutistas	72

	4. Reforma política y social.....	73
	5. Diferencias y aportaciones del Estatuto de Bayona respecto a la Constitución de 1812.....	74
III.	El Estatuto de Bayona en su contexto histórico	83
	1. La introducción en España de la ideología revolucionaria francesa	83
	1. Introducción.....	83
	2. El gobierno español de Floridablanca	84
	3. La caída de Floridablanca.....	86
	4. La política conciliadora y aperturista del Conde Aranda	87
	5. La política interior de Godoy.....	88
	6. La ejecución de Luis XVI y guerra contra Francia	89
	7. El Tratado de S. Ildefonso	90
	8. España entra en guerra con Portugal. “Guerra de las Naranjas”	91
	2. Napoleón y el dominio francés.....	92
	1. El Tratado de Fontainebleau y la invasión de España	93
	2. La destitución de Godoy y la abdicación de Carlos IV	95
	3. El motín de Aranjuez.....	96
	4. Los sucesos acaecidos tras la abdicación de Carlos IV	97
	3. La Familia Real en Bayona, el desencadenamiento de los acontecimientos y la caída de los Borbones	100
	4. La dinastía francesa en el poder	111
	1. La legitimación de José I.....	111
	2. Dotación de una Constitución política	114
IV.	La elaboración del proyecto constitucional.....	117
	1. Introducción.....	117
	2. Autor del proyecto	117
	3. La aportación nacional. Las fuentes informativas que participarían en su formación.....	119
	4. Vicisitudes del proyecto de estatuto constitucional.....	121
V.	Proyectos del Estatuto Constitucional	144
	1. Título 1. De la religión	144
	2. Título 2. De la sucesión de la Corona.....	149
	3. Título 3. De la Regencia.....	164
	4. Título 4. Dotación de la Corona	172
	5. Título 5. De los oficios de la Casa Real	176
	6. Título 6. El Ministerio	178
	7. Título 7. Del Senado.....	183
	8. Título 8. El Consejo de Estado	195
	9. Título 9. De las Cortes	204
	10. Título 10. De los reinos y provincias de América y Asia.....	223
	11. Título 11. Del Orden judicial.....	229
	12. Título 12. De la Administración de Hacienda	248
	13. Título 13. Disposiciones generales.....	256
VI.	Derechos y libertades en el Estatuto de Bayona.....	278
	1. Principios inspiradores y aspectos formales.....	278
	2. Principios sustantivos	279
	3. Carácter confesional	282
	4. Disposiciones generales y principio de igualdad.....	282
	5. Principios políticos: el liberalismo	284

6.	Derechos	285
	1. Derechos materiales y Derechos jurisdiccionales	286
	2. Garantías jurídicas	287
	a) Garantías procesales	288
	b) Garantías senatoriales	289
7.	Derecho de libre acceso	293
8.	El Derecho de propiedad	293
VII.	La Monarquía	296
	1. Introducción	296
	2. Competencias del Rey	299
	3. Sucesión de la Corona	303
	4. Juramento	306
	5. Regencia	308
	1. Principios generales	308
	2. La guarda del Rey menor y Tutela	311
	6. Inviolabilidad e irresponsabilidad del Rey	312
	7. Dotación económica	315
	8. Oficios de la Casa Real	318
VIII.	El Senado	320
	1. Introducción	320
	2. Composición	321
	3. Atribuciones	322
	1. Garantías de Derechos legales	323
	2. La Junta Senatorial de Libertad Individual	323
	3. La Junta Senatorial de Libertad de Imprenta	325
	4. Velar por la eficacia constitucional	327
	a) Suspensión de la Constitución	327
	b) Anulación por inconstitucionalidad	328
	5. Control político	329
	4. Propuestas	331
IX.	EL Consejo de Estado	333
	1. Introducción	333
	2. Composición	335
	3. Estructura	337
	4. Funciones y atribuciones	338
	1. Funciones legislativas	338
	2. Funciones jurisdiccionales	339
X.	Las Cortes	343
	1. Introducción	343
	2. Composición	345
	1. El Estamento del Clero	345
	2. El Estamento de la nobleza	345
	3. El Estamento del Pueblo	346
	3. Organización y funcionamiento	350
	1. Órganos de Gobierno	350
	2. Sesiones y adopción de resoluciones	351
	4. Funciones	352
	1. Función legislativa	353
	2. Función financiera o presupuestaria	354
	3. Funciones de control político	355

	4. Otras funciones.....	357
XI.	La Administración de Hacienda	359
	1. Introducción.....	359
	2. La caja de amortización.....	360
	3. Los vales reales.....	360
	4. Deuda pública.....	361
	5. Contribuciones.....	362
	6. Tesoro público.....	363
	7. Empleos públicos civiles y eclesiásticos.....	365
	8. Disminución de fideicomisos, mayorazgos y sustituciones.....	365
	9. Conclusiones.....	368
XII.	De los Ministros	370
	1. Introducción.....	370
	2. Composición.....	372
	3. La figura del Ministro.....	373
	4. Atribuciones de los Ministros.....	374
	5. La responsabilidad Ministerial.....	382
	6. El refrendo.....	384
XIII.	El orden Judicial.....	386
	1. Introducción.....	386
	2. Independencia judicial.....	387
	3. Tendencia a la unidad.....	388
	1. Unidad legislativa.....	388
	2. Unidad jurisdiccional.....	392
	4. Inamovilidad.....	393
	5. Organización judicial española.....	394
	6. La Alta Corte Real.....	397
	7. El Consejo Real.....	398
	8. El Ministerio Fiscal.....	401
	9. Proceso penal y proceso por jurados.....	402
XIV.	Conclusiones.....	406
XV.	Esquemas cronológicos.....	412
XVI.	Bibliografía.....	414

I. INTRODUCCIÓN

1. OBJETIVOS

El presente trabajo de investigación pretende hacer un estudio del Estatuto de Bayona, que aglutine, además de los aspectos propiamente jurídicos, otros que no son menos importantes para lograr una mejor comprensión del Texto constitucional por estar relacionados y haber influido en su existencia. Me refiero a aspectos de tipo histórico, económico, social, cultural y político. La conexión de todos estos aspectos con un mayor protagonismo de los jurídicos, como es lógico, dan lugar a la elaboración de un estudio sobre el Estatuto de Bayona, que le otorga en sí mismo la apariencia de un Texto constitucional. Para conseguir este propósito se ha respetado la estructura formal del Estatuto de Bayona, aunque hemos optado por organizar la materia en dos grandes partes: dogmática y orgánica. Con ello hemos conseguido que el trabajo tenga una unidad de conjunto clara y precisa, interrelacionando todas las partes, lo que permite un estudio y un análisis global del Estatuto de Bayona. Pero el contenido que en sí mismo forma un todo claro y preciso, como hemos dicho, necesita para su comprensión e interpretación del conocimiento de otros aspectos como son los políticos, históricos, sociales, etc. Estos aspectos se engarzan con el contenido del Texto constitucional, de tal modo que todas las partes se interrelacionan, por lo que se consigue una visión de conjunto del Estatuto de Bayona, aunando todos los elementos que intervienen en su formación.

La necesidad de este estudio sobre el Estatuto de Bayona obedece, por tanto, a la falta de un análisis del conjunto de la obra, que reúna todos los elementos y de una visión global del Texto constitucional, de modo que se pueda enmarcar al Estatuto de una manera bien definida en la historia del constitucionalismo español.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La mayoría de los estudios sobre el Estatuto de Bayona son sobre aspectos parciales o puramente descriptivos. Los libros, tratados y enciclopedias de historia aluden al Estatuto de Bayona de pasada como producto de los acontecimientos

históricos acaecidos tras la crisis de la Monarquía absoluta y el advenimiento del dominio francés a España.

Los manuales sobre historia del constitucionalismo español, básicos por otra parte para la elaboración de este estudio, dedican sólo un apartado o como mucho un capítulo al Estatuto de Bayona, lo que provoca que muchas veces sea eclipsado por la Constitución de 1812 por ser considerada el primer Texto constitucional genuinamente español y el precedente del constitucionalismo español y europeo del S. XIX.

Junto a estos manuales existen dos obras relevantes, que han sido el punto de partida para la elaboración del presente trabajo. Estas obras son *La Constitución de Bayona*, de Sanz Cid publicada en Madrid, en 1922 y la *Constitution de Bayonne*, de Pierre Conard publicada en París, en 1910. Estos dos trabajos dan una información fundamental sobre el proceso de elaboración del Estatuto de Bayona: autor del proyecto, vicisitudes, composición de la asamblea constituyente, etc. Todo ello extraído de la documentación obrante en los archivos nacionales en París y que consta de un numeroso conjunto de materiales constituido por actas, cartas, extractos, decretos, etc., que nos facilita una fuente inagotable de datos sobre las circunstancias históricas y políticas que condujeron a la formación de un Texto constitucional con sustantividad propia. Estas dos obras de principios del S. XX, gracias a su riqueza documental, constituyen los cimientos necesarios para poder desarrollar un estudio profundo sobre el Estatuto de Bayona. Sin embargo, adolecen de un análisis jurídico sobre el contenido del Texto constitucional, es decir, no existe un comentario del articulado, de los preceptos y de las normas en el contenidas. Pretendemos, por tanto, dar un paso más allá del puro dato documental con la finalidad de conseguir un estudio basado en un análisis propiamente jurídico sin obviar todas aquellas fuentes, que contribuyen activamente en la interpretación jurídica del Estatuto.

Ante esta situación, se hacía necesario realizar un estudio completo y detallado del Estatuto de Bayona, que aglutinase no solo aspectos propiamente jurídicos, sino también históricos, políticos y socioeconómicos, de modo que se lograra la unidad de toda la documentación, que se encontraba dispersa y se consiguiera un análisis del Texto constitucional, que estuviera bien delimitado en su contexto histórico.

3. METODOLOGÍA

El método utilizado para la elaboración del presente trabajo, se ha basado fundamentalmente en un análisis exhaustivo del articulado del propio Estatuto de Bayona, teniendo siempre en cuenta el contexto histórico y, por tanto, los condicionamientos propios de la época, que sufrió el proceso de elaboración del Estatuto. Con este fin se analizó toda la documentación y todos los estudios que pudiesen aportar algún dato significativo y de interés por insignificante que pudiese parecer. El estudio de las fuentes bibliográficas ha sido fundamental para poder encuadrar el Estatuto en unas coordenadas históricas dentro de la propia historia del constitucionalismo español.

El instrumento básico del trabajo fue, por tanto, la formación de fichas bibliográficas y la reunión de un conjunto de fichas de campo que recogiesen toda la información referida a un determinado Título de Texto, recopilando las referencias, las variaciones, los motivos, datos históricos, etc, con lo que se lograba que todas estas fichas se interrelacionasen de un modo sistemático, cuando un mismo contexto aportaba datos sobre distintos Títulos.

4. ESTRUCTURA

La estructura del trabajo quiere conservar en lo posible la propia estructura del Estatuto de Bayona, siguiendo la pauta de la mayoría de los estudios constitucionales.

Por tanto, se ha conservado la estructura formal de los Textos constitucionales, que tradicionalmente hacen una división en dos partes: la parte dogmática y la parte orgánica.

La parte dogmática estaría conformada por los principios, valores, derechos y libertades recogidos en el Estatuto. Esta parte es menos voluminosa, que la orgánica, ya que en los orígenes constitucionales, los derechos y libertades apenas estaban desarrollados y no olvidemos, que el Estatuto de Bayona forma parte de estos inicios de práctica constitucional.

No obstante, como fruto de las ideas liberales de la época se reconocen en el Texto de Bayona la existencia de unos derechos mínimos del ciudadano y un sistema de garantías. Además, se unía la dificultad de reunir todos estos derechos y libertades

juntos en la parte dogmática debido a que aparecían dispersos a lo largo del Texto constitucional.

La parte orgánica recoge los órganos y las instituciones representativas de los diferentes poderes del Estado, aunque no hay una clara división de poderes en el Estatuto de Bayona. En esta parte hemos hecho un estudio de la Monarquía, tratando aspectos tan importantes como las atribuciones del Rey, la sucesión de la Corona, la Regencia, los Oficios de la Casa Real, etc.; de la institución del Senado se analiza su composición, atribuciones, las Juntas Senatoriales, la eficacia constitucional, el control político; del Consejo de Estado: sus atribuciones, funciones y su composición al igual que de las Cortes.

En el orden judicial se han tratado aspectos como la independencia judicial, la tendencia a la unidad, la organización judicial, la alta Corte Real, el Consejo Real, el Ministerio Fiscal y el proceso penal y el proceso por jurados.

Finalmente se ha tratado en esta parte orgánica la figura, atribuciones y responsabilidad ministerial y el contenido económico del Estatuto traducido en la Administración de Hacienda.

Además del análisis exhaustivo de la parte dogmática y la parte orgánica, hemos querido estudiar con detenimiento otros aspectos, que hemos considerado fundamentales precisamente para poder analizar el contenido propiamente dicho del Estatuto. Nos referimos al contexto histórico y al proceso de elaboración interna del propio Estatuto.

En el contexto histórico hemos abordado la introducción en España de la ideología revolucionaria francesa, la figura de Floridablanca, la política conciliadora de Aranda y la política interior de Godoy, el tratado de San Ildefonso, el dominio napoleónico, el tratado de Fontainebleau, la guerra de la independencia, la abdicación de Carlos IV, el motín de Aranjuez, la Familia Real en Bayona y el desencadenamiento de los acontecimientos posteriores, la legitimación de José I y la dotación de una Constitución política.

Respecto al proceso de elaboración interna del Estatuto se han abordado cuestiones tales, como el autor del Proyecto, las fuentes informativas que participarían en su formación, las vicisitudes del Proyecto, en las que se recogen las sesiones, la redacción de los Proyectos y la aprobación del Proyecto definitivo en la asamblea de Bayona con un estudio de los tres Proyectos referidos a cada uno de los Títulos que

integran el Texto constitucional, ya que en el proceso de redacción sufrieron modificaciones, adiciones y supresiones en algunos artículos.

Como marco de nuestro trabajo hemos elaborado un capítulo denominado contexto ideológico y político del Estatuto de Bayona, en el que hemos querido amalgamar aquellos elementos, que dan coherencia al “corpus” constitucional y que, además forman parte de los principales estudios constitucionales. Esta amalgama de aspectos ayudan a dar una visión global del contenido del Estatuto, a entender el porqué del mismo y a situarlo en un contexto político, económico y social, sin tener en cuenta sólo el histórico o el propiamente jurídico.

En este capítulo hemos tratado aspectos del Estatuto de Bayona en los orígenes del constitucionalismo español, nacimiento, la crisis del Antiguo Régimen, el Estatuto y la génesis de la doctrina constitucional, sus antecedentes, su naturaleza jurídica y su significación.

También hemos querido incorporar tres apartados sobre aspectos íntimamente relacionados con el Estatuto, pero que, además, tienen sustantividad propia por sí mismos.

Un epígrafe está dedicado a las repercusiones, que la aprobación del Estatuto de Bayona produjo en las Indias, lo que se traduce en la existencia de una representación americana en Bayona y en la creación de un nuevo Derecho Indiano.

En el apartado, que hemos denominado de Bayona a las Cortes de Cádiz a través de las Juntas Provinciales, la Junta Central y el Consejo de Regencia, hemos querido unir el Estatuto de Bayona con la iniciativa constituyente de Cádiz a través del fenómeno del Juntismo.

La supervivencia del Estatuto de Bayona de 1808 en la Constitución de Cádiz de 1812 ha merecido otro apartado de este capítulo. Se han analizado las características particulares de la Constitución de Cádiz de 1812 en relación con las nuevas formas de poder político y, sobre todo, las diferencias y aportaciones del Estatuto de Bayona al Texto de Cádiz.

Por último, hemos completado el trabajo con unas conclusiones finales, con una bibliografía y unos esquemas cronológicos que pueden ayudar al lector a una mejor comprensión del presente trabajo.

Antes de pasar al desarrollo de las partes del capítulo dedicado al contexto ideológico y político del Estatuto de Bayona, quiero dar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que han prestado todo su apoyo, atención, interés y conocimientos, para que este trabajo pudiera llegar a buen puerto y se logaran los objetivos que nos habíamos propuesto. Sin su ayuda es posible que no se hubiesen podido conseguir.

Gracias a todos ellos y muy especialmente a mi Director de Tesis, el Doctor Pedro González Trevijano por haber confiado en mí y en este proyecto desde el principio. Sus sugerencias, su atención permanente y sus valiosos conocimientos han sido una fuente en todo momento de sabiduría y buen hacer.

Gracias también al Doctor José Manuel Vera Santos por la atención, las sugerencias y conocimientos que me ha prestado para hacer frente a este trabajo y que han sido fundamentales para la elaboración del mismo.

En el próximo capítulo que a continuación se presenta, pretendemos centrar el contenido del presente trabajo, dando una visión amplia del contexto ideológico y político del Estatuto de Bayona.

II. EL CONTEXTO IDEOLÓGICO Y POLÍTICO DEL ESTATUTO DE BAYONA

1. EL ESTATUTO DE BAYONA EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

En España el constitucionalismo español no tiene “precedentes tradicionales inmediatos”¹, por lo que no existía un nexo de unión entre la formación del régimen constitucional y el antiguo absolutismo.

Serían las ideas de la Revolución Francesa y las circunstancias históricas por las que atravesaba España, las que provocarían la instauración de un régimen constitucional. El derecho constitucional español sigue al constitucionalismo francés, que se puede definir como un derecho racionalista y predominantemente escrito, que utiliza procedimientos de elaboración de la ley escrita, o sea, técnicas legislativas. Las influencias de las constituciones inglesas también se dan, pero el derecho constitucional español no sigue la tendencia histórica tradicional del derecho constitucional inglés. Políticamente, las constituciones españolas, aun cuando han tenido diferentes significaciones, siguen en su proceso de elaboración el sentido doctrinal de formulación francesa².

La historia política y constitucional del siglo XIX español va a girar en torno a dos ejes fundamentales: el principio de soberanía nacional y la división de poderes³.

El Emperador Napoleón, tras apoderarse de la soberanía real de España, se veía en la necesidad de legislar mediante una Constitución, la de Bayona, que era una carta otorgada, a pesar de su carácter teórico de Pacto. El hecho de que el Estatuto de Bayona intentase crear una nueva legalidad dinástica, debido a su origen y al propósito al que obedecía, produjo que no se llegase a crear un verdadero derecho político positivo en España.

La acción de las ideas y los efectos del constitucionalismo francés a través de la Revolución fueron los principales influjos del Estatuto de Bayona en el desarrollo del constitucionalismo en España. Tendremos que esperar a la preparación de las Cortes de

¹ Posada, A.: *Tratado de derecho político II*, Madrid, 1984, p. 279.

² Ferrando Badía, J.: “La Constitución Española de 1812. Su naturaleza y sus vicisitudes”, *CLXXV Aniversario de la Constitución de 1812*, Cádiz, Diputación de Cádiz, 1987, p. 57.

³ Sánchez Agesta, L.: *Los principios del constitucionalismo español: soberanía nacional y Constitución interna*, Archivo de Derecho Público, Universidad de Granada, Granada, 1953, p. 22.

Cádiz y a las tareas de las mismas, hasta que se aprueba y promulga la Constitución (1810-1812) para encontrar un verdadero proceso de instauración de régimen constitucional en España, como expresión de las tendencias políticas imperantes de la Nación.

2. EL NACIMIENTO DEL ESTATUTO DE BAYONA

El Estatuto de Bayona no se considera un Texto genuinamente español, ya que se trata de una carta otorgada, que deriva de la voluntad de un monarca extranjero, el Emperador de Francia, aunque el otorgante fuese su hermano, el Rey de España, José I. Además, aunque se trate del primer Texto constitucional escrito y codificado tuvo una vigencia muy escasa⁴.

Las preguntas, que nos hacemos, son cuáles fueron los motivos, para que Napoleón dotase a España de una Constitución y sí los representantes de España así lo pidieron.

La estructura jurídico-política imperante en España a finales del s. XVIII y principios del s. XIX no presentaba grandes similitudes con las francesa y norteamericana, que ya tenían instaurados Estados de derecho. En España era difícil poner fin al Antiguo Régimen, ya que no existía una clase burguesa española dentro de una sociedad estamental. Es por esto, que la consolidación del Estado liberal encuentra impedimentos a lo largo del s. XIX debido a la ausencia de burguesía.

Por tanto, los cambios políticos que se producen a principios del siglo XIX, se deben al papel de algunos sectores de la sociedad imbuidos de ideales, defendidos por la burguesía revolucionaria, pero sin afectar a toda la clase burguesa. Estos sectores son fundamentalmente la baja nobleza española y algunos funcionarios.

De hecho mientras en Francia existían clubes de opinión y logias durante el período revolucionario, en España no existían sociedades con intencionalidad política. Se formó a finales del s. XVIII la Sociedad de Amigos del País con finalidad comercial, constituida por baja y media nobleza, hidalgos, comerciantes y pequeños propietarios,

⁴ Nuñez Rivero, C. y Martínez Segarra, R. M^a.: *Historia constitucional de España*, Universitas, Madrid, 1997, pp. 35-59.

pero solo se conoce la existencia de una sociedad política en Madrid, que fue disuelta por Godoy⁵.

No existía, por tanto, en España un sentimiento constituyente, aunque se tenía conocimiento de las ideas y los acontecimientos que sucedían en Francia. Respondiendo a las preguntas que nos hacíamos antes, el Estatuto de Bayona respondía más a los intereses bonapartistas, que a la petición de la sociedad española.

La actuación de Napoleón en España surge como desenlace de una rápida desvertebración del Estado y no responde a un plan premeditado.

Responde a los Pactos de familia que establecían las Casas de Borbón reinantes en ambos Estados en el último tercio del s. XVIII, con el fin de controlar los mercados y evitar la expansión inglesa en el continente americano. Un ejemplo de ello es la Paz de Basilea de 1795. A pesar de la caída del Antiguo Régimen en Francia, no se produjeron modificaciones en la alianza de los dos Estados. En este Tratado de Paz se pone fin al enfrentamiento armado entre Francia y España, que se produjo como consecuencia de la intervención de España con el resto de monarquías Europeas para poner fin a la Revolución Francesa. En esta Paz de Basilea se firmaron condiciones favorables para España, que sentaron las bases de la alianza defensiva de 1796 y del Tratado de Fontainebleau de 1807.

Sin embargo, a partir de 1796 y hasta 1808 el auge de la Francia napoleónica junto con la pérdida de la importancia política del Imperio español y la desvertebración del poder político en el reino de España produjeron, que la alianza entre Francia y España sufriera profundas alteraciones.

La derrota de Trafalgar, que hunde al poderío naval español, deja a la América española a merced del expansionismo británico. Esta derrota afectaba a los intereses españoles y franceses, que trataban de mantener el bloqueo de las islas británicas a toda costa. La falta de confianza de Napoleón en el ejército español posibilitó, gracias al Tratado de Fontainebleau, la invasión de Portugal, máximo aliado de Inglaterra, mediante la entrada de tropas francesas por España.

Respecto a la desvertebración del poder político en el reino de España, la Corona de España estaba pasando una crisis tras la Guerra de Sucesión de 1700. El pueblo no entendía la alianza con Francia, que el poder político de Godoy había alentado y que sólo había producido reveses militares y económicos.

⁵ Gil Novales, A.: *Las sociedades patrióticas*, tomo I, Tecnos, Madrid, 1976, p. 6. Hacia 1792, Álvaro Flores de Estrada fundó un club de esta naturaleza en Madrid.

En este contexto y con la presencia de cien mil soldados franceses mandados por el Duque de Berg, cuñado de Napoleón, se producirán los acontecimientos de marzo de 1808, en Aranjuez, donde se encontraba la Familia Real y el gobierno presidido por Godoy. El motín finalizó con la detención de Godoy y a favor del Príncipe heredero, ya que Carlos IV había abdicado el día 19 de marzo por motivos de salud. Sin embargo, dos días después Carlos IV anuló el citado Decreto. Fernando VII procedía a reorganizar el gobierno y el Consejo de Castilla, manteniendo la colaboración existente con Francia, mientras que Carlos IV quería subir de nuevo al trono con la ayuda de Napoleón.

Ante esta situación, Napoleón convocó a la Familia Real encabezada por Carlos IV en los últimos días de abril, a la ciudad de Bayona. Napoleón manifestó como pretexto la imposibilidad de acudir en ese momento a España, lo que supuso que Fernando VII también accediera a una entrevista con él en el mismo lugar.

Napoleón ya había decidido poner fin a la dinastía de los Borbones, sustituyéndolos por la Casa Bonaparte. Todos estos acontecimientos ponen de manifiesto la desintegración del poder en el Estado español.

El 2 de mayo se produce el levantamiento en Madrid y se declara la guerra al Imperio francés. Las bases del Antiguo Régimen empezaban a desmoronarse. El Emperador francés pretende claramente conseguir la entronización de la casa Bonaparte en España y la legitimación del nuevo régimen. Respecto a la legitimación del régimen, se combinaron dos aspectos. Uno de ellos era la no ruptura con la legitimidad histórica española, por lo que era necesario la doble renuncia de Carlos IV y Fernando VII. Esta legitimación se sostenía en que el concepto de soberanía que se manejaba en el Antiguo Régimen era una manifestación exclusiva del Rey. El segundo aspecto consistía en hacer una reforma institucional y dotar al país de un Texto constitucional, siguiendo la tradición francesa. Es decir, la sustitución de la Casa de Borbón por la de Bonaparte supondría el fin del Antiguo Régimen en el reino.

La opción más clara para legitimar la nueva monarquía era la de dotar al reino de una Constitución, que plasmara los logros de la Revolución Francesa. Napoleón había empleado este sistema en Holanda, Suiza o Italia, donde bajo la influencia de la Constitución de Francia de 1795, se conformaron Textos constitucionales.

El Emperador quería poner fin al Antiguo Régimen y a la sociedad estamental con el objeto de crear una nueva realidad económica y social para España. Se trataba de establecer un orden político, que distinguiera una división de poderes en cierta medida y

garantizase los derechos de propiedad y mercado, superando el sistema tradicional de privilegios sustantivos⁶. La caída del Antiguo Régimen se había producido.

3. LA CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN

Vamos a analizar algunas ideas relativas a la crisis del Antiguo Régimen⁷.

Se conoce por Antiguo Régimen el período de tiempo, vertebrado políticamente en torno a la Monarquía absoluta, que se extendió desde el siglo XV hasta el siglo XVIII (siglo XIX en España) y que desaparece con la llegada del Estado liberal. La sustitución del Antiguo Régimen por el Estado liberal no fue un fenómeno uniforme sino progresivo, tanto en España como en otros Estados, que discurrió por cauces distintos en función de las también diferentes circunstancias sociales, económicas y culturales de los países donde se desarrolló. En España, la recepción de la ideología liberal fue tardía y desigual sin que haya una doctrina unánime sobre su alcance y significado. Así, mientras en Francia, el movimiento ilustrado y la Revolución Francesa, precipitaron un movimiento liberal de características radicales e incluso violentas, en España nada de esto ocurrió.

⁶ Clavero, B.: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 30.

⁷ La lucha por unos determinados objetivos es el desencadenante de la crisis del Antiguo Régimen.

Uno de los objetivos era terminar con las jurisdicciones territoriales. Éstas suponían un obstáculo a la libertad de movimientos y a la Constitución del mercado libre. Eran un residuo del feudalismo, de las aduanas interiores, de los derechos de paso, en suma, del proteccionismo y de los particularismos del derecho consuetudinario.

Además, las jurisdicciones suponían la inmovilización de parte de la población a su territorio.

Con la crisis del Antiguo Régimen, el dinero va a experimentar una modificación, que lo va a vincular más estrechamente con la dinámica productiva. El Rey absoluto empieza a ejercer un control de la economía en el momento que se compromete con la gestión de la prosperidad nacional. Pero la gestión económica no goza de eficacia, ya que la concepción del dinero del monetarismo mercantilista no es todavía económica y, además, el Monarca no puede cumplir con el compromiso de gestión, porque no existe una racionalización económica correcta. Se establece la posibilidad de enriquecerse sin el compromiso monárquico, gracias a la nueva perspectiva que alcanza la ciencia económica.

El dinero adquiere una nueva función, ya que, hasta entonces el cobrar interés por el préstamo de dinero era considerado usura y, por tanto, algo ilegal. La situación ha cambiado, la actividad económica se intensifica. Se empiezan a favorecer los intercambios económicos, en una época en la que todavía predominaba la economía de trueque. Se descubre que el dinero es productivo y que se puede aumentar con determinadas técnicas, lo que origina las inversiones.

Véase, Álvarez de Morales, A.: *Historia del Derecho y de las Instituciones españolas*, Edersa, Madrid, 1982, pp. 1-105.

Las nuevas corrientes ideológicas provenientes de la Ilustración y de la Revolución Francesa defendían la libertad de comercio y apoyaban el nacimiento de una incipiente industria, todo lo cual resulta incompatible con la situación de la propiedad de la tierra en España. Por otro lado, el aumento de la población que se produjo a finales del s. XVIII, acrecentó la necesidad de productos agrícolas y coadyuvó a favor de la desvinculación de las tierras, con la oposición frontal de la nobleza y de la Iglesia. Entre las modificaciones más determinantes del programa liberal debemos señalar precisamente la abolición del régimen señorial y de los mayorazgos, y la desamortización⁸.

En lo político, el liberalismo defiende el reconocimiento de la soberanía nacional, de la separación de poderes, de la igualdad ante la ley y de algunos derechos básicos como la propiedad. Es cierto, sin embargo, que la defensa de la igualdad no estaba guiada de motivos tan altruistas como en ocasiones se ha defendido, pues se trataba, en realidad, de sustituir a los estamentos privilegiados (nobleza y clero) en el control de la sociedad por una naciente clase: la burguesía. A este proceso se le conoce como revolución burguesa o revolución liberal según se incida en la clase social protagonista o en la ideología que enarbolaban. El nuevo orden social propugnaba, entre otros principios, la desaparición de los privilegios, la implantación de la igualdad formal o igualdad ante la ley, la liberalización del régimen jurídico de la propiedad y la extensión del comercio⁹.

El Antiguo Régimen español respondía a las características de la monarquía absoluta. Todo el poder político correspondía al monarca, que lo ejercía a través del gobierno y la administración, con el fin de trasladar las decisiones políticas sobre el enorme imperio de España y América.

Los poderes estamentales se mantenían al lado de la estructura administrativa central, provincial o colonial.

La nobleza y la Iglesia gozaban de una influencia político-social muy grande, ya que eran propietarios de dos terceras partes de todas las tierras y percibían aún derechos señoriales¹⁰.

⁸ Artola, M.: *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ed. Ariel, Barcelona, 1991; *Historia de España. La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, vol. 5, Alfaguara, Madrid, 1990.

⁹ Torres del Moral, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Átomo, Madrid, 1988.

¹⁰ Sole Tura J. y Aja. E.: *Constituciones y periodos constituyentes en España 1808-1936*, Siglo XXI, Madrid, 1994, pp. 7-17.

La burguesía en España, que sólo tenía fuerza en grandes ciudades comerciales como Cádiz y Barcelona¹¹, estaba marginada del poder político y no participaba en la dirección del Estado como hacía la burguesía de Inglaterra, Holanda o Francia.

En la segunda mitad del s. XVIII, el estallido de la Revolución Francesa supuso que la monarquía borbónica siguiese dos políticas diferentes. Primero se impulsó un reformismo ilustrado de la mano de Campomanes y Floridablanca: política contra el poder de una Iglesia privilegiada, reformas económicas-sectoriales y el impulso cultural, que se tradujo en la reforma de las universidades, sociedad de amigos del País y permisividad de periódicos.

Faltó una reforma económica profunda, porque faltó la política, que ayudase a llevarla a cabo, lo que no ocurrió en los demás países Europeos.

El Rey se une a la nobleza y a la Iglesia para terminar con las reformas ilustradas, que tenían su eco en la Revolución Francesa de 1789.

Todos los reformistas son separados del gobierno y de la administración. En 1790 se cerró la frontera con Francia y se tomaron medidas reaccionarias como la supresión de los periódicos, la limitación de las sociedades de Amigos del País y la reactivación de la Inquisición, prohibiéndose las obras de los ilustrados franceses como Rousseau y Montesquieu e incluso textos como el de Cervantes. La monarquía española se mostraba como una estructura política desfasada y llena de contradicciones.

Cronológicamente la crisis del Antiguo Régimen se sitúa en 1808 y singularmente el 17 de marzo, con el motín de Aranjuez, que supuso la abdicación de Carlos IV y el comienzo del reinado de Fernando VII¹².

La crisis del Antiguo Régimen estaba en manos de la burguesía, que era la receptora de las reformas de estructura planteadas por el reformismo ilustrado y que era, además, la única capaz de interponer obstáculos a los estamentos privilegiados¹³.

¹¹ El propio comercio estaba poco desarrollado, sólo en las capitales de provincia se superaban los índices de mercado laboral. Los núcleos industriales localizados en Cataluña, Valencia y Vizcaya no alcanzaron grandes dimensiones. Las manufacturas de lujo, que estaban subvencionadas por el Estado y tenían un gran número de trabajadores fueron desapareciendo progresivamente. El capital tampoco se acumulaba con la agricultura. La mayor parte de la tierra estaba sin cultivar o mal cultivada y, por tanto, fuera del comercio. Las formas de tenencia mantenían a la población en la miseria, con las excepciones de Cataluña, Valencia, Vizcaya y Navarra. Los ilustrados culpaban, como causa de la pobreza generalizada, la estructura y formas de tenencia de la tierra, lo que provocaba mendicidad y bandolerismo. Véase, Anes, G.: *Economía e ilustración en la España del s. XVIII*, Ariel, Barcelona, 1969.

¹² Attard, E.: *El constitucionalismo español 1808- 1978*, Graf. Quiles, Valencia, 1988, pp. 41- 55.

Es una etapa de crisis de la nobleza, de crisis estructural de la Iglesia, de crisis jurídica, derivada de una legislación desordenada, de crisis económica, agraria y laboral debido al corporativismo gremial, que impedía la expansión industrial y de crisis productiva y financiera¹⁴.

El hundimiento de 1808 provoca la crisis de la estructura institucional del Antiguo Régimen. Napoleón pretende sustituir este Régimen, erigiéndose en reformador de España a través de la carta otorgada de Bayona.

El constitucionalismo se presenta así como un rasgo definitorio del perfil político del s. XIX español y como uno de los frutos de la crisis del Antiguo Régimen¹⁵.

Nuestra inestabilidad constitucional se debe a la falta de una revolución burguesa. Las bases del constitucionalismo se asientan sobre el liberalismo, cuya función es la de proteger las necesidades de la burguesía nacional y ésta va a ser la consecuencia de la industrialización y de la revolución industrial, que se dio en Francia¹⁶.

Las dificultades de alcanzar una Constitución política históricamente viable en esta época y períodos sucesivos queda patente¹⁷.

La recepción del constitucionalismo y la llegada del liberalismo tiene lugar en un período de crisis de unidad interna frente a las prosperidad económica de los países occidentales en los que arraigaron el liberalismo y la democracia más tarde¹⁸.

La burguesía, en la época que nos ocupa, fue un grupo minoritario, ilustrado y marginal, lo que provocó que las constituciones no contaran con un apoyo sociológico fuerte por parte de las clases medias y trabajadoras.

¹³ *Historia de España*, tomo XXVI, Espasa Calpe, Madrid, 1989, obra dirigida por Ramón Menéndez Pidal, *La España de Fernando VII*, por Miguel Artola Gallego, introducción de Carlos Seco Serrano, pp. 1-26.

¹⁴ Artola, M.: *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ed. Ariel, Barcelona, 1991.

¹⁵ Fernández Segado, F.: *Las constituciones históricas españolas*, 4ª ed., Civitas. S.A., Madrid, 1986, pp. 33-38.

¹⁶ De Esteban, J.: *Constituciones españolas y extranjeras*, Taurus, Madrid, 1977.

¹⁷ Jiménez Blanco, J.: *Estructura social de España, s. XIX*, obra de varios autores, Guadiana, Madrid, 1972, pp. 37-39. "Para España, desde 1808, los desajustes entre ideología y estructura social constituyen el problema político básico, puesto que sin algún grado de coherencia entre ambos difícilmente puede el país alcanzar una Constitución política históricamente viable".

¹⁸ Palacios Atard, V.: *La España del S. XIX*. Espasa Calpe, Madrid, 1978, pp. 10 y ss. "había todavía que subrayar las peculiaridades españolas que explican los contrastes. Por de pronto, el largo período bélico inicial, guerra de la Independencia, seis años de lucha en el marco territorial de la península y en el seno de la sociedad española, con los problemas internos del "colaboracionismo" afrancesado, que revela ya una "conflictividad de mentalidades". Esta conflictividad corre pareja con el ramalazo de violencias que es propio de toda guerra, y más cuando reviste el carácter irregular de nuestra guerra por la Independencia, en que la lucha por la supervivencia santifica el imperio de la voluntad sobre la ley".

La iglesia con una estructura anacrónica, propia del Antiguo Régimen supuso una respuesta hostil al liberalismo constitucionalista en la España del s. XIX.

Ya hemos dicho, que el Estatuto de Bayona apenas tuvo vigencia y que, por tanto, algunos autores no lo consideran dentro de la historia de nuestro proceso constitucional, sin embargo, el Estatuto de Bayona tuvo un papel histórico destacado en el nacimiento de nuestras Constituciones, ya que este primer Texto escrito y de corte liberal fue el estímulo para la elaboración de una Constitución alternativa frente a la invasión napoleónica¹⁹.

Los Ministros afrancesados procedentes de la minoría ilustrada del reinado de Carlos III van a facilitar la reforma económica y social iniciada en el último tercio del s. XVIII, lo que contribuyó a la caída del Antiguo Régimen, al ofrecer a José Bonaparte la posibilidad de iniciar las citadas reformas²⁰.

El Estatuto de Bayona supuso el punto de partida para la caída del Antiguo Régimen. Si las reformas institucionales proclamadas se hubiesen puesto en práctica, el Estatuto de Bayona hubiese provocado una profunda transformación de la organización político social del Antiguo Régimen, aunque no cabe duda que colaboró activamente en su declive²¹.

4. DE BAYONA A LAS CORTES DE CÁDIZ A TRAVÉS DE LAS JUNTAS PROVINCIALES, LA JUNTA CENTRAL Y EL CONSEJO DE REGENCIA.

1. Introducción

El Estatuto de Bayona fue promulgado el 6 de julio de 1808. Su legitimidad fue cuestionada debido al estado de insurrección y guerra entre los bonapartistas y el pueblo español, quien no aceptó la entronización de José I.

La nación, privada de una autoridad legítima, desde el Motín de Aranjuez, en marzo de 1808, se organizó por medio de Juntas Provinciales, que constituyeron, mediante el envío de dos representantes cada una, la Junta Suprema Central. La finalidad era unificar la resistencia y dar un gobierno central al país. Esta Junta Suprema primero residió en Aranjuez, luego en Sevilla y por último en Cádiz, donde se disolvió y

¹⁹ Sole Tura, J y Aja. E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España 1808-1936*, Siglo XXI, Madrid, 1994, pp. 9-15.

²⁰ Artola, M.: *La burguesía revolucionaria 1808-1874*, Alfaguara, Madrid, 1980, p. 18.

²¹ Artola, M.: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, tomo I, Ed. Alianza, Madrid, 1991, pp. 41-55.

se sustituyó por una Regencia de cinco miembros aunque antes, el 29 de enero de 1810, se convocaron Cortes generales y extraordinarias²².

Desde julio de 1808 hasta principios de 1814, año de la ansiada derrota de Napoleón en Europa, coexistieron formalmente en España dos regímenes políticos diferentes. Por un lado, el Estatuto de Bayona y las disposiciones de gobierno interior y bonapartista y, de otro, la legitimidad de la Junta Central y de las Cortes de Cádiz. El Estatuto de Bayona representaba el modelo napoleónico de una Monarquía limitada y hereditaria, mientras que la Junta Central y las Cortes de Cádiz conformaron el constitucionalismo liberal de comienzos del s. XIX.

2. La coexistencia de tres poderes paralelos

El desastre social, económico y político, que había sufrido España con la invasión y gobierno napoleónico dio lugar a la coexistencia de tres poderes paralelos en el territorio Español.

1. Fernando VII había dejado antes de su destierro en Francia una Junta de gobierno. Esta Junta estaba constituida por los Consejos, las Audiencias y los Capitanes generales. Era un aparato representativo del Antiguo Régimen, lo que en definitiva aceleró su desaparición.

2. Las Juntas Provinciales, sin embargo, sobrevivieron. En cada pueblo de un modo natural se confió la tarea de gobierno a una Junta local. Se trataba de llenar el vacío de poder existente, ya que en España no estaba el Rey legítimo por encontrarse prisionero de Napoleón y tampoco se aceptaba a José Bonaparte como soberano. Tanto las Juntas Provinciales, como las Juntas locales se constituyeron en focos de administración política. Su número llegó a trece y sus representantes, tras largos debates sobre su constitución terminaron por constituir la Central Suprema Gubernativa del Reino. Esta Junta Central Suprema cometió errores importantes, ya que no supo impedir que Francia e Inglaterra dirimieran sus diferencias políticas y militares en España, lo que supuso un gran coste para los españoles. Por otro lado, tuvo enfrentamientos con algunas Juntas Provinciales. Su logro a pesar de todo fue la creación de un camino constitucional y la lucha con la nobleza y el clero, que no estaban dispuestos a perder sus poderes.

²² Merino Merchán, J.F.: *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, p.25.

3. El tercer poder fue el gobierno impuesto por el Rey José Bonaparte compuesto de los Ministros nombrados en Bayona, teniendo como partidarios a los soldados franceses y a los afrancesados²³.

Los partidarios de José Bonaparte tuvieron poder hasta el 17 de mayo de 1813, fecha en que, éste, desde Madrid emprende el regreso a Francia perseguido por el General Wellington. En escala proporcional y según abandonaban los soldados franceses tierra española, disminuía el poder de los afrancesados hasta su desaparición, mientras que aumentaba el de las Juntas. No obstante, hubo tropas francesas hasta el 4 de junio de 1814, día en que fueron liberadas las últimas plazas.

3. Nuevas formas de poder político

Vamos a retroceder en el tiempo a los primeros acontecimientos históricos para centrar el fenómeno del Juntismo. Tras el abandono de la Corte por el Rey, el 10 de abril de 1808 en busca de apoyo napoleónico y tras la abdicación formal de Carlos IV y su primogénito se produce un vacío de poder, que va a ser cubierto con una Junta de Gobierno. Esta Junta presidida por Murat se ve obligada a transferir sus poderes al Consejo de Castilla tras el estallido del 2 de mayo. La falta de acción de este órgano provoca que sean las Juntas Supremas Provinciales quienes asuman las competencias. Las más importantes son las de Oviedo, Valladolid, Sevilla, Valencia y Zaragoza. Llegaron a alcanzar el número de trece. Se trata de órganos de origen popular y colegiado. De estas Juntas Provinciales dependían un número de Juntas locales y especializadas. Se conformaban como centros de decisión y de su unión, como ocurrió con las Juntas del Sur, nació la Junta Central, que bajo la presidencia de Floridablanca, se constituyó como un verdadero órgano de gobierno sin menoscabo de sus funciones coordinadoras²⁴.

La composición de las Juntas revela la estabilidad del orden social. Formaban estos órganos obispos, religiosos, autoridades locales, magistrados, miembros de nobleza provinciana y personas de prestigio por su condición²⁵.

²³ Pascual, P.: *Partidos políticos y constitución en España*, Fragua, Madrid, 1986, pp 16-19.

²⁴ Attard, E.: "Constitucionalismo español: 1808-1978. Ensayo histórico-jurídico" en *Revista General de Derecho*, nº 510, marzo, Madrid, 1987, pp 1491-1513.

²⁵ Palacio Atard, V. I.: *La España del s. XIX*, Espasa Calpe, Madrid, 1978, p 10. Califica a los miembros de estas Juntas como "Jefes Naturales".

La Junta central juntaba dos tendencias políticas diferentes. Por un lado, estaba la línea tradicional partidaria de no convocar Cortes y, de otro, la línea revolucionaria defensora de lo contrario.

La muerte de Floridablanca hizo mella en el grupo tradicional, pero los componentes de la Junta central, que no olvidemos habían sido designados por las Juntas Provinciales, tenían un espíritu proclive a la convocatoria a Cortes. A esto se unió el dictamen de Jovellanos para que se convocasen Cortes antes de octubre de 1810, la creación de un Consejo interino de Regencia y, sobre todo, el estudio de las mejoras que habían de introducirse en la Constitución. Todo ello favoreció la convocatoria de las Cortes.

La Junta central llegó a una situación de crisis debido a la invasión de Andalucía por parte de los ejércitos imperiales. El 31 de enero de 1810 delega sus poderes en una Regencia que va a paralizar la labor constituyente. No obstante, fue presionada para forzar la convocatoria de Cortes. Se integraba por cinco miembros, presididos por don Pedro de Quevedo, obispo de Orense.

Tras la amplia consulta a las instituciones de la nación, instada por Jovellanos y Quintana y cuyas respuestas dieron lugar a la constitución de una Junta de ordenación para la clasificación de las respuestas y a las Juntas especializadas de legislación para la obra legislativa, se produjo la iniciativa constituyente de Calvo de Rozas, hombre de ideas liberales, quien condujo al acuerdo de 22 de mayo de 1809 de anunciar la reunión de Cortes. Pero lo más importante es que las Juntas constituyeron la primera etapa en la formación de un poder político nuevo. En España contrariamente a lo ocurrido en la Revolución Francesa se parte de lo regional, de lo provincial para terminar con la constitución de un poder central provisional. Tal es el carácter regional de estas Juntas compuestas de destacadas figuras de la burguesía. Ese poder central provisional se traduce en la “Junta Suprema Central Gubernativa del Reino”, constituida en Aranjuez, el 25 de septiembre de 1808, a propuesta de la Junta de Valencia, bajo la presidencia de Floridablanca y compuesta de delegaciones de las distintas Juntas regionales²⁶.

²⁶ Regla, J.- Jover, J.M^a y Seco, C.: *España moderna y contemporánea*, Ed. Teide, Barcelona, 1963.

4. Las medidas de Fernando VII en Bayona

Antes de que acabara el mes de abril de 1808, los miembros de la Junta de Gobierno, que había dejado Fernando VII antes de su partida a Bayona, como centro de poder, enviaron a dos comisionados (Evaristo Pérez de Castro y José de Zayas) con el fin de preguntar a Fernando VII qué hacer tras la noticia de que Napoleón pretendía derrocarlo. Las posibles soluciones serían la salida de Madrid, el traslado de la Junta a otro lugar y reconstituir la Junta en otro sitio para conseguir una mayor libertad de actuación, declarar o no la guerra a Francia y reunir o no Cortes. La respuesta por parte de Fernando VII tuvo lugar mediante dos Decretos dictados en Bayona el día 5 de mayo de 1808. En uno de los Decretos se ordenaba que la Junta de Gobierno designara otra Junta fuera de la Corte con la finalidad de alejarse del control francés y de guiar la guerra contra el ejército invasor. El segundo Decreto dirigido al Consejo Real, a las Chancillerías y a las Audiencias requería la necesidad de reunir Cortes sólo para votar la manera de llevar a cabo la guerra. Estos Decretos dictados por Fernando VII no llegaron a cumplirse, porque la Junta de Gobierno prestó su acatamiento a José Bonaparte. Los representantes de la Junta de Gobierno anunciaron que el nuevo Rey restablecería las antiguas Cortes. En contraposición a la nueva función que ha asumido la Junta de Gobierno, se encuentra la formación en la España, que podemos llamar no bonapartista, de las Juntas, que a pesar de su origen, composición, naturaleza regional y atribuciones heterogéneas va a recoger el testigo del Rey Fernando VII y, por tanto, la soberanía perdida a la par que proclaman su no aceptación al Rey intruso²⁷.

5. La formación de las Juntas provinciales

El levantamiento empezó el 2 de mayo de 1808 en Madrid, pero no fue secundado por el resto de España, hasta que Valencia lo hace el día 23 de mayo. La primera Junta se constituyó en Oviedo el día 25 de mayo. A partir de ella proliferan las Juntas teniendo diversos territorios como Jurisdicción, desde poblaciones a provincias, lo que las otorgó, como ya dijimos, un carácter provincial, constituyéndose en las capitales de los antiguos reinos. Estas Juntas están formadas por un grupo de personas, que asumen la soberanía en su ámbito jurisdiccional. Su elección se hace en el seno de

²⁷ Cádiz. Diputación. *XLXXV Aniversario de la Constitución de 1812*, Diputación de Cádiz, 1987, pp 124-135.

las corporaciones preexistentes o por la imposición de la autoridad personal de sus miembros, como sucede al comienzo de la sublevación.

Lo peculiar de estas Juntas es que en su composición no aparece nadie del estado llano, salvo en la de Valencia, donde se documenta la presencia de un artesano. Nobles, eclesiásticos, militares y magistrados son los componentes de estas Juntas, es decir, la conforman fundamentalmente los estamentos privilegiados, si bien hay también una participación clara de la burguesía ilustrada. En algunas Juntas forman parte también las propias autoridades del Antiguo Régimen, ya que se sentían con la obligación de asumir el poder a falta de instancias superiores.

Llegados a este punto, la pregunta que nos hacemos es si estas Juntas tenían una función revolucionaria o si, por el contrario, se trataba de una fórmula continuista.

6. Las Juntas: Su significación

Desde el momento en que las Juntas toman la decisión revolucionaria de constituirse, podemos hablar de un punto de partida en la revolución liberal española consumada constitucionalmente en Cádiz. Las Juntas no invocaron a la autoridad representativa del Antiguo Régimen, ésta se incorporó por voluntad propia, ya que las Juntas surgieron como centros de poder con el fin de oponer y marginar las instituciones del Antiguo Régimen. A esto podemos objetar que las Juntas no pueden ser consideradas revolucionarias, ya que la extracción social de sus miembros procede de los estamentos privilegiados, como es el caso de la nobleza y el clero, que se incorporaron a estas Juntas por considerarse personas con la obligación de dirigir el gobierno de la nación amparándose en la propia naturaleza de su status jurídico. Por otro lado, las nuevas Juntas sienten la necesidad de ser legitimadas por medio de instituciones representativas del Antiguo Régimen. Un ejemplo claro lo tenemos en Aragón, donde la Junta convocó a las antiguas Cortes de Aragón suprimidas por los Borbones, quienes reunidas a comienzos de junio designaron la Junta aragonesa definitiva y en Galicia se cedió el poder de la Junta al poder de la antigua Diputación del reino. Por tanto, la naturaleza revolucionaria o continuista de las Juntas tiene un perfil jurídico y doctrinal y en todo caso la constitución de las Juntas supuso la introducción de innovaciones, tanto de carácter doctrinal, como institucional.

Constituyeron una fórmula organizativa del poder central del Antiguo Régimen y también del local, puesto que en el s. XVIII se conoce la existencia de Juntas de

abasto y Juntas de guerra. La finalidad era la de aportar soluciones con el objeto de solventar problemas. Por tanto, en 1808 existía una costumbre juntista, que venía del pasado reciente, tanto en los Ayuntamientos principales como entre las personas, que se pensaban necesarias para esa función por su propia naturaleza. Esto provocó que en mayo y junio de 1808, las Juntas afrontaran una situación especial, pero al mismo tiempo supuso que fueran también sabedoras de las doctrinas políticas del momento, que circulaban por toda Europa. No obstante, las Juntas más que poseer un carácter propiamente revolucionario o continuista son representativas de un sentimiento patrio y de una tendencia natural del pueblo Español a su creación.

7. Posibles soluciones políticas y nacimiento de la Junta Central

La función más importante de las Juntas provinciales de 1808 era la organización militar de la guerra, pero no es la única. Las Juntas también sirvieron para establecer relaciones diplomáticas con el fin de obtener ayuda del Reino Unido o de Rusia. Sin embargo, el principal factor de debilidad de las Juntas era la disgregación del poder y, por tanto, se vio la necesidad de reclamar desde junio una jefatura única. Se barajaron diversas soluciones, entre las que se encontraban la entronización de un nuevo Rey, la formación de una Regencia, la reunión de Cortes con fines resolutivos, la creación de un cuerpo mixto con junteros y consejeros de Castilla, que era la propuesta sostenida por este Consejo y la creación de una Junta Central, formada por delegados de las Juntas Provinciales por considerarse las únicas entidades verdaderamente representativas del país. La solución, a la que se llegó finalmente fue el envío de veinticinco comisionados de las Juntas Provinciales o locales a Madrid y Aranjuez a partir del 3 de septiembre de 1808.

Nueve se reunieron en Madrid en torno a Jovellanos, cuya idea era la de formar una Regencia, convocando para ello a Cortes, de modo que la Junta Central fuese sólo un organismo convocante con carácter provisional, otros dieciséis se reunieron con Floridablanca, delegado de la Junta de Murcia, en Aranjuez con la idea de constituir una Junta Central soberana. La nueva entidad había de estar compuesta por dos representantes de cada una de las trece Juntas Provinciales y organismos afines. En esta Junta participaron Jovellanos y Floridablanca junto con hombres del momento como Francisco Palafox, hermano del defensor de Zaragoza, así como Lorenzo Calvo de Rozas, quien participó activamente en las Cortes de Cádiz, o Martín de Garay, que fue

nombrado Secretario de la Junta. La Junta Central actuó como mando supremo del ejército, constituida en septiembre de 1808, se vio obligada a refugiarse en Sevilla en diciembre tras la llegada de Napoleón a Madrid. Finalmente se recluyó en Cádiz tras la nueva ofensiva francesa del otoño de 1808. En enero de 1810 esta Junta Central se disuelve debido a la situación de derrota y a sus vicios de origen. Su duración fue de dieciséis meses y durante este tiempo sufrió el enfrentamiento de las Juntas Provinciales, quienes querían limitar sus atribuciones tan solo a la política exterior y a la organización del ejército. También se enfrentó el Consejo de Castilla, defendiendo una postura cercana a Jovellanos traducida en la sustitución de la Junta Central por una Regencia y la reunión de Cortes. Por último, algunos Generales estuvieron en desacuerdo con su gestión militar. La Junta Central optó por formar una Regencia y reunir las Cortes como una solución definitiva.

8. Las funciones de la Junta Central

La función principal de la Junta Central fue la de aglutinar en un solo órgano las funciones que llevaban a cabo las diferentes Juntas locales, lo que dificultaba una gestión eficaz. Una de las medidas que tomó esta Junta Central tuvo lugar en enero de 1809, cuando invitó a formar parte de ella a los representantes americanos. Esta representación de soberanía que asumió la Junta, le valió los títulos de Majestad y Alteza. No obstante, la Junta Central, como ya dijimos, sufrió agravios por parte del Consejo de Castilla, ya que, a pesar de haber reconocido a la Junta, siempre fue partidario de la constitución de una Regencia de uno, tres o cinco miembros. También sufrió menoscabo por parte de las Juntas Provinciales, lo que motivó que Jovellanos escribiera una defensa de la Junta²⁸.

Las Juntas Provinciales siguieron existiendo, a pesar de la constitución de la Junta Central. Se reorganizaron en Juntas Superiores Provinciales con la función de organización y defensa. Su dedicación se basaba en el alistamiento y la búsqueda de recursos para la guerra. Las Juntas constituidas en América debido a la lejanía con el lugar de los acontecimientos actuaron con mayor autonomía.

²⁸ Alvarez de Morales, A.: *Historia del Derecho y de las Instituciones españolas*, Edersa, S.L, Madrid, 1989, pp 285-295.

9. El Consejo de Regencia

La disolución de la Junta Central organizada en cinco secciones o secretarías fue finalmente disuelta a fines de 1809 y el 21 de enero de 1810 cedió sus poderes a un Consejo de Regencia. Se creó también una Junta de Defensa apoyada por el pueblo y tampoco desaparecieron las Juntas Provinciales, lo que dio lugar a la existencia de un variado número de órganos.

Cinco personas formaron el Consejo de Regencia: un eclesiástico, el Obispo de Orense; dos Generales y dos Magistrados. Su función fue la de organizar la reunión de Cortes, que la Junta Central previamente había convocado. A ella le correspondió la misión de determinar la forma en que debían reunirse y también la forma en que debían elegirse los diputados.

10. Valoración del Juntismo

Todas las instituciones analizadas: Junta de Gobierno, Juntas Provinciales, etc, fueron capaces de satisfacer las aspiraciones populares, que se habían visto menoscabadas por la actitud de las autoridades del régimen con respecto a los franceses, por lo que al final acabaron asumiendo el poder. No obstante, instituciones como la Junta de Gobierno nombrada por Fernando VII, en la que había quedado depositada la soberanía o el Consejo de Castilla, que era el máximo organismo existente entonces en España, sufrieron una pérdida de prestigio por no haber sabido atender las expectativas de un gran número de españoles, que querían una actitud firme frente a los invasores con una llamada a la lucha armada. Fueron las gentes de los pueblos quienes, al verse obligados de un modo espontáneo a constituirse en Juntas Provinciales y locales, las que otorgaron su legitimidad. El problema surge, cuando a estas entidades, que se constituyen en un cuadro variopinto y heterogéneo en cuanto a su composición, les cuesta armonizar esfuerzos contra las tropas invasoras, lo que provocó la creación de una Junta Central, que aunase el esfuerzo bélico y lo más importante, que mantuviese viva la conciencia de unidad nacional. Esta Junta Suprema Central Gubernativa de España e Indias instalada en Aranjuez el 25 de septiembre de 1808 tuvo dificultades, como ya dijimos, para coexistir con las Juntas Provinciales, lo que provocó que pasaran a denominarse Juntas Provinciales de observación y defensa. Además quedaron subordinadas a la Junta Central.

En cuanto a las relaciones con las colonias de América y Filipinas, la Junta emitió un decreto el 22 de enero de 1809 por el que invitaba a aquellos territorios a asistir a sus sesiones con sus respectivos diputados, puesto que estas colonias siempre habían mostrado su apoyo a la causa de la independencia española frente a la invasión napoleónica. La distancia fue un problema a la hora de materializar el apoyo y la ayuda que querían prestar. El logro de la Junta Central fue la formulación de una reunión de Cortes con el fin de coordinar la acción contra los franceses y de reformar políticamente el país.

Finalmente, tras las derrotas acaecidas y hostigados por el ejército francés, además de sumar las críticas recibidas en su gestión, la Junta Central se vio forzada a dejar la responsabilidad de organizar la reunión de Cortes a un Consejo de Regencia. Por fin, el 18 de junio de 1810 la Regencia rectifica el Proyecto de convocatoria, subsistiendo sólo el llamamiento a las Cortes en Cámara única, que deberían reunirse el 24 de septiembre.

5. BREVE ANÁLISIS SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA REPRESENTACIÓN AMERICANA EN BAYONA

1. América ante el poder francés

Desde mediados del s. XVI las relaciones entre el poder central y los dominios ultramarinos se habían sostenido sobre acuerdos y concesiones recíprocas con las oligarquías americanas, lo que ha sido denominado como "gobierno de consenso" o "de compromiso con los americanos"²⁹.

Este sistema encontrará su ruptura con la implantación de un régimen colonial basado en criterios mercantilistas durante el gobierno de Carlos III.

La potenciación del poder real en Carlos III es el desencadenante de la crisis de las colonias americanas, que vieron así atacadas su autonomía y su estructura tradicional.

Todos estos acontecimientos se suceden paralelamente al racionalismo iusnaturalista de mitad del s. XVIII, que defiende la soberanía de los pueblos³⁰.

²⁹ Lynch John.: *Los orígenes de la independencia hispanoamericana*, en Leslie Bethell (ed), *Historia de America Latina, 5, La independencia*, Cambridge University Press, Editorial Crítica, Barcelona, 1991, p. 21.

³⁰ Guerra Francois-Xavier.: *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Mapfre-FEC, México, 1992, pp. 85-95

Estallan en América nuevas ideas de libertad, autogobierno e independencia que serán las bases de la revolución³¹. El estallido de la Revolución Francesa de 1789 produjo la demolición de las monarquías absolutas y en concreto el gobierno de Carlos IV, pues no olvidemos que el despotismo español era epígono del francés. Las ideas revolucionarias francesas penetraron, a pesar de los intentos de detener su avance.

2. América representada en Bayona

Una de las manifestaciones de las ideas revolucionarias fue la convocatoria a "Cortes" de los diputados americanos para la aprobación del Estatuto de Bayona de 1808. Era importante para los intereses de Napoleón recibir la delegación del Consejo de Indias que estaba conformada por: el Marqués de San Felipe y Santiago, por La Habana; José del Moral, por Nueva España; Tadeo Bravo y Rivero, por el Perú; León Altolaguirre, por Buenos Aires; Francisco Cea, por Guatemala, e Ignacio Sánchez Tejada, por Santa Fe. Estos diputados presentaron renunciaciones y excusas y fueron sustituidos por otros representantes americanos: José Ramón Milá de la Roca y Nicolás de Herrera, por Buenos Aires; Ignacio Sánchez de Tejada, por Santa Fe de Bogotá; Francisco Antonio Cea por Nueva Granada, natural de Medellín, y José del Moral, por México. No obstante, José Hipólito Odoardo Grand Pré, representante de Venezuela no se incorporó a la Junta hasta el día 23 de junio.

Todos estos diputados americanos además de ser recibidos junto con los peninsulares por José Napoleón, fueron introducidos a la sala del trono para presentar su homenaje particular³².

El diputado por Nueva Granada, Francisco Antonio Cea, se convirtió en portavoz del grupo y homenajeó al rey José Napoleón. Una vez incorporado el diputado Odoardo y Grand Pré a la Asamblea volvieron a expresarse los diputados americanos esta vez por escrito, adulando al Emperador pero también expresando los sufrimientos de América, que había soportado especialmente en la segunda mitad del s. XVIII: desprecio, diferencia de trato, sojuzgamiento a los intereses metropolitanos, ausencia de libertad económica...³³.

³¹ Martiré, E.: *La Constitución de Bayona entre España y América*, BOE, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 11-17.

³² Vid. Martiré, E., Op. cit., pp. 38-48

³³ Martiré, E.: "La política americana del nuevo régimen (1808-1810)", en *Actas del XII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Toledo, 1998, (En prensa).

Se trataba de pedir medidas liberales para América y como contrapartida atraer a los americanos a la nueva dinastía.

Como ya dijimos la Diputación originaria americana había sido alterada por diversas causas. Juan Martín de Pueyrredón, futuro Director Supremo de las Provincias del Río de la Plata, había sido elegido por Laforest para representarlas, pero logró eludir tan comprometedor misión. La representación se encargó en definitiva a Nicolás de Herrera y a Milá de Roca. El gran Duque de Berg le extendió los despachos y Herrera partió para Bayona. A Herrera se le unió el afrancesado José Ramón Milá de la Roca. El Rey lo distinguió con la Real Orden de España en grado de Caballero.

El diputado Francisco Antonio Cea, natural de Medellín, Nueva Granada fue nombrado en 1804 Director del Jardín Botánico de Madrid. Era un destacado científico a favor de la independencia de América, que había visitado las Cortes de Francia y Gran Bretaña. Este afrancesado acudió a Bayona. Después de clausurada la Asamblea, el Rey José lo designó Director General del Ministerio del Interior. También Ignacio Sánchez de Tejada había llegado a España en misión especial del virrey de nueva Granada. Completaban la representación americana el canónigo de la catedral de México José Joaquín del Moral y el abogado y hacendado caraqueño José Hipólito Odoardo y Grand Pré. La Junta de Notables se instaló en Bayona el 15 de junio con tan sólo 65 diputados. La Asamblea fue presidida por el Ministro Miguel de Azanza y el número de diputados se elevó a 91 al suscribirse el Texto constitucional.

3. América en la elaboración del Proyecto constitucional

Abundante documentación conservada en los archivos franceses demuestran que a la Francia revolucionaria le interesaba España y sus colonias, incluso antes de Napoleón. Francia enviaba espías, que visitaban los dominios españoles de América frecuentemente para atraerlas a favor de Bonaparte.

Tenemos numerosos ejemplos de estos espías franceses en tierras americanas. Así, Enrique de Liniers, de nacionalidad francesa radicado desde 1790 en el Río de la Plata, dirige en 1803 un informe al cónsul francés aconsejando la instalación de una base francesa en Maldonado.

Francisco Raimundo Javier Dupons fue otro de estos espías; radicado en Puerto Príncipe desde 1782 hasta que emigró a Venezuela en enero de 1801; allí fue nombrado corresponsal del Gobierno francés en Caracas con el fin de informar sobre la isla de Santo Domingo. Ya en París, el 23 de diciembre de 1804 entrega al Almirante Duques, que era Ministro imperial de Marina y Colonias un memorial sobre las medidas a adoptar en el caso de una posible guerra entre Francia e Inglaterra. Estallada ya la guerra vuelve a entregar al Almirante un informe fechado el 16 de mayo de 1806 sobre la cesión de la Capitanía General de Venezuela a Francia, con el fin de proteger las colonias del asedio inglés, aconsejando la ocupación militar del territorio.

Otro informante fue el financiero Ouvrad, quien había participado con el gobierno español en arriesgados negocios. En su memoria elevada al Emperador el 18 de agosto de 1808 recomendaba la invasión de España y sus colonias. Informó también sobre la conveniencia de establecer relaciones comerciales con América gracias a los datos proporcionados por un hermano suyo radicado en México con el objeto de parar a Inglaterra.

En una memoria fechada el 28 de abril de 1808, un informante llamado Verniceo pone de manifiesto los ataques ingleses al Río de la Plata y las intrigas para lograr el traslado de la Casa de Braganza al Brasil, aconsejando la necesidad de ocupar los puertos de América por fuerzas conjuntas francesas y españolas para asegurar las colonias y apoderarse de Brasil.

Con todos estos informes Napoleón se sentía seguro y no tenía miedo de que se diera la posibilidad de emancipación de las colonias americanas como efecto de su subida al poder³⁴ y queda demostrado, además, que el gobierno francés, no sólo tenía conocimiento de la situación española, sino también de la americana.

Respecto a las colonias francesas, Napoleón las dejó de lado, ya que al ser más pequeñas, no formaban parte de la contienda hispano-francesa y eran, además, mucho menos codiciadas que las de América por Inglaterra. Por esto se volcó en las colonias americanas sin tener en consideración las demandas de las colonias francesas³⁵.

³⁴ Martiré, E.: "La ineluctable pérdida de los dominios españoles de América", en *Revista de historia del Derecho* núm. 23, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1995, pp. 229-270.

³⁵ Martiré, E.: "El colonialismo Napoleónico" en *XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1977, pp. 283-317.

El especial interés del Emperador era salvaguardar las colonias americanas, para que no se desmembraran como se recoge en la correspondencia de Laforest³⁶.

El Proyecto de elaboración del Estatuto de Bayona, contenía ya desde el principio menciones referidas a América. El artículo 11 hacía referencia a un Ministerio de Indias independiente; una sección del Consejo de Estado se destinaba a Marina e Indias y en el Título VI dedicado a las Cortes, se aseguraba a los diputados americanos un sitio en las asambleas³⁷.

Los diputados americanos consultados se pronunciaron sobre el Título VI, referido a las Cortes con "un asentimiento unánime al artículo que permite la entrada en las Cortes a los diputados de las colonias. Se desea, argumentaban, que se llegue a sentar en principio, que siempre las colonias tendrán sus diputados cerca del gobierno de la Metrópoli"³⁸.

En los pasos siguientes de elaboración del Estatuto, pasado el estado de trámite, se conservan las menciones a la Corona de Indias, al Ministerio independiente para Indias y se separan las secciones del Consejo de Estado, dándole independencia a las Indias, que en el anterior estaba unida a la de Marina. Sin embargo, no se dice nada de los representantes de América en Cortes, a pesar de que se sugirió en el primer Proyecto.

En lo que llamamos Texto definitivo se incorporan normas importantes sobre América, a la vez que se conservan las contenidas en los Proyectos anteriores. Se mantiene un Ministerio independiente para Indias (art. 27) y una sección también independiente para esos territorios en el Consejo de Estado presidido por el Rey (art. 50). También se incorpora en el Título sobre las Cortes el artículo 68: "Los Diputados de las colonias tendrán voz y voto en las Cortes". Este artículo, que había sido sugerido en el primer Proyecto, desapareció en el segundo para finalmente recogerse en el Texto definitivo. Queda patente que Napoleón conocía los problemas de los americanos y quiso dar respuesta a sus deseos de igualdad de derechos y de intervención en la resolución de sus asuntos. Ya dijimos que Napoleón conocía estas reclamaciones por medio de las informaciones recogidas antes de la invasión a España y el resultado de las consultas posteriores.

³⁶ Laforest a champagny, 21.5.1808. de Grandmaison, Geoffroy. *Correspondance du comte de Laforest, Amassadeur de France en Espagne (1808-1813), publiée par M...(avril 1808-janvier 1809)*, París, 1905, pp 27-28 (en adelante correspondence de Laforest).

³⁷ Vid. Conard., Op. cit., pp 41-43, nota 4; Sanz Cid., Op. cit., p. 211, nota 2.

³⁸ Sanz Cid, Op. cit., pp. 214-215.

El mismo Urquijo en su informe escrito reconocía a los habitantes de los dominios americanos los mismos derechos que los peninsulares y que su comercio debía regularse con ideas liberales³⁹.

Se trataba de hacer un Código especial que recogiera las particularidades de las Indias. El Proyecto definitivo fue presentado a la Junta y en la sesión tercera, el 20 de junio de 1808 los diputados americanos expresaron sus demandas, creyendo encontrarse en palabras de Geoffroy de Grandmaison en la "cueva del león"⁴⁰. Pero fue en la sesión IV donde se hizo presente América. En el escudo de armas que habría de usar el nuevo Rey se tuvo en cuenta no olvidar a las Américas⁴¹.

En la sesión V se entregaron los primeros pliegos impresos del Proyecto y D. Ignacio Sánchez de Tejada diputado por Santa Fé de Bogota expuso la gravedad de los problemas americanos⁴².

Sánchez de Tejada estaba de acuerdo con la igualdad de derechos y con el restablecimiento del antiguo Ministerio de Indias, aunque también expuso la situación de agitación de las colonias ante los acontecimientos acaecidos y no descartaba una declaración de independencia bajo protección inglesa.

Para remediar este problema, Sánchez de Tejada propuso varias medidas, que resumimos a continuación: 1. Que se publicase sin dilación la nueva Constitución, recalando que había sido aprobada por los Consejos de Castilla e Indias. 2. Que se comunicase esa Constitución a través de la vía habitual del Consejo de Indias y que no desapareciera dicho organismo. 3. Se aprovechase la influencia del clero para conseguir obediencia al nuevo poder. 4. Que se restableciese el antiguo Ministerio de Indias. 5. Que se agregasen ciertas medidas, como la abolición del estanco del Tabaco, la posibilidad de pasar los americanos a España sin prohibiciones salvo con licencia real,

³⁹ *Reflexiones sometidas a S.M.I.R. por M.D. Urquijo*, publicadas por Sanz Cid, Op. cit., p. 473. "Conviene para halagar a los habitantes de las Indias españolas, que se diga en la Constitución que se trabajará incesantemente en un Código para ellas y que tendrán previamente las ideas liberales para su comercio. En cuanto a la conscripción, es necesario expresar que los puertos no estarán sujetos más que a la conscripción marítima y que sus habitantes podrán libremente ejercer la pesca y la navegación con América".

⁴⁰ De Grandmaison Geoffroy. : *L'Espagne et Napoleon. 1804-1809*. París, 1908, p. 27.

⁴¹ Vid. Actas..., Op. cit., pp. 25-26. Se propuso poner en el escudo "los mundos y columnas que representan el viejo y el nuevo- pero viendo con un rey de armas como podrían colocarlo"

⁴² Dice el acta que fue un discurso "dirigido a exponer los medios que le parecían podían emplearse en el momento para conservar unidas a la Metrópoli las posesiones españolas de América y para ello hizo una pintura de las disposiciones que le parecía se hallaban actualmente respecto a nosotros y las causas por las que estas disposiciones habían influido. Su discurso- agrego el Secretario actuante fue oído con atención y gusto por la junta". Villanueva, Carlos. A.: "Napoleón y los Diputados de América en las Cortes Españolas de Bayona", en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, vol. LXXI, Madrid, 1917, p. 20.

la concesión de título de Excelencia a los Cabildos y de Señoría a los canónigos y a los miembros de las municipalidades cabeza de provincia, la suspensión por un año del pago de tributos a los indígenas y la publicación de una amnistía general. 6. Que se estableciese la posibilidad de reemplazar funcionarios americanos corruptos por otros, que fuesen hombres de bien. 7. Que se facilitaran los viajes a América de los funcionarios recientemente nombrados. 8. Que se ayudase y colaborase con los gobiernos superiores de América. 9. Que se garantizase a los americanos la provisión de artículos y efectos europeos necesarios en caso de prolongación de la guerra. 10. Que se vigilase las fábricas de pólvora y toda clase de armas de fuego por los virreyes y autoridades superiores de América. Las medidas sugeridas por Sánchez de Tejada agradaron a los diputados⁴³.

José del Moral, diputado por México, tomó la palabra tras la intervención de Tejada. Su intervención se remitió al memorial que presentó y que había sido publicado junto con los demás pliegos de observaciones en la edición de las Actas⁴⁴.

El canónigo sugirió en dicho memorial agregar una cuarta "Comisión de Indias", a las contempladas en el artículo 71. También pidió que en el Título X referido a las colonias de América y Asia se agregasen otros artículos "extremadamente necesarios". Estos artículos debían servir para declarar realizada la famosa igualdad de derechos de las colonias con la metrópoli, ya que según sus palabras, "esa igualdad de derechos le ha sido acordada desde hace muchos años, y a pesar de todo, a falta de pormenores en la declaración, los gobiernos y la Corte misma han procedido siempre en todas sus disposiciones con los americanos como si ellos no fuesen iguales a los europeos, sino como si casi fuesen sus esclavos". Como vemos, coincidía con el delegado de Santa Fé de Bogotá en la preocupación por incorporar al Texto constitucional la igualdad entre los habitantes de España y América y que, además, esto fuese confirmado por la nueva dinastía.

El representante de México solicitó las siguientes medidas, que en resumen fueron: libertad absoluta para la agricultura de todas las provincias americanas, prohibición de cualquier privilegio de extracción o introducción de artículos, posibilidad

⁴³ Vid. Actas..., Op. cit., p. 29. El Secretario escribió en el acta: "Se trató de dar curso a las ideas del señor Tejada, que en su totalidad habían agradado y se resolvió, en fin, que por mano del señor Presidente, se pasase al Gobierno el discurso del Sr. Tejada, para que, de los medios que en él se proponen, de reunir y estrechar con nosotros a los americanos, que son una parte de la familia española, domiciliada en otro territorio, adopte los que juzgue a propósito y practicables".

⁴⁴ Vid. Actas..., Op. cit., pp. 112-113. Su versión completa en francés la publica Villanueva, Op. cit, pp. 226-232.

de construcción de barcos mercantes a costa del habitante, que así lo deseara sin limitación alguna, la no prohibición del derecho de honor y buena conducta a que una persona tuviera derecho para ser considerado por la sociedad, supresión de tributos a indios y a castas, la no separación de los indios con los españoles en la vida común, la no necesidad de probar el origen de nobleza en España los nobles americanos y, por último, la eliminación de toda restricción en la actividad de la industria, para que los americanos encuentren medios honestos de subsistencia.

Finalmente, del Moral propuso en su memorial que los diputados de América a que se refería el artículo 83 se buscasen entre los nacidos en América y fuesen elegidos sin ninguna intervención de los Jefes de Gobierno. Estos representantes serían miembros natos del Consejo de Estado, al que asistirían con voz consultiva en la sección de Indias, actuarían también en la supervisión de la conducta de los comisionados enviados desde América, vigilando la utilización de los fondos asignados e interviniendo en la elaboración de las rendiciones de cuentas; intervendrían en todos los juicios de residencia de virreyes, gobernadores y otros magistrados de sus provincias y estarían obligados a elevar al Consejo de Estado una lista anual sobre cuestiones relativas a la provincia que representaran, pendientes de tratar o resolver.

En su memorial también había una queja hacia el número de diputados americanos, que consideraba insuficientes. También creía conveniente para México y Lima asignar diputados generales por clases para contrabalancear el poder, uno del clero, otro de la nobleza y uno más del pueblo. Se pretendía que estos representantes de los estratos sociales mencionados fuesen nativos del país y nombrados no por los Ayuntamientos, sino por asambleas electorales establecidas según un reglamento especial. Pedía que hubiese un solo Código de comercio y que fueran suprimidas las aduanas interiores de España y los estancos.

Se dice que los artículos de Bayona referidos a las Indias están latentes en este memorial⁴⁵, pero lo cierto es que responden a las diversas demandas que expresaron los diputados americanos y los informes recibidos por Napoleón, sin olvidar que era necesario reforzar los nexos que unían España e Indias. Se trata más bien, por tanto, de coincidencias basadas en un sentimiento general⁴⁶.

⁴⁵ Vid. Sanz Cid, Op. cit., pp. 414- 415.

⁴⁶ Vid. Martiré, E.: *Constitución de Bayona entre España y América*, BOE, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 64-65.

Ya dijimos, que José Hipólito Odoardo y Grand Pré se incorporó más tarde, en la sexta sesión que tuvo lugar el día 23 de junio. Presentó dos días después su escrito con las observaciones que estimó pertinentes.

Propone que al Senado, Consejo de Estado y Consejo Real se incorporen dos o tres individuos naturales de América. Con esta medida "se hará que se borre la odiosa distinción entre los habitantes de ambos continentes y que al cabo de algún tiempo formen una misma familia". También estimó, que los Jefes de los gobiernos de América tuviesen un poder limitado, concentrando sólo el mando militar y no los poderes administrativos y judiciales, ya que parecía un exceso, que una sola persona reuniera los poderes militar, ejecutivo, judicial y administrativo. Finalmente defendió la sanción de un nuevo Código en materia de agricultura y comercio que igualase derechos⁴⁷.

Los diputados por el Río de la Plata, José Ramón Milá de la Roca y Nicolás de Herrera formularon un escrito el día 26 de junio. Recalcan como los demás representantes americanos, que es necesario una igualdad y participación por parte de las Américas en todo y que se evite finalmente la postergación a la que se han visto sometidos. "Los americanos- dicen- han llegado a entender que la conservación de aquellos dominios se quería sostener sobre la execrable máxima de condenarlos a una perpetua ignorancia, sin permitirles otro arbitrio que la aplicación a la pastoría y a la minería, a una filosofía rancia y a una teología oscura, ambas muy a propósito para el logro de aquellos fines". Estos diputados propusieron las siguientes medidas: la supresión de la palabra "colonias" por la de "provincias hispanoamericanas" o "provincias de España en América" y, además, en el artículo que enumeraba lo diputados representantes de las provincias se debería añadir "y formaran parte integrante de la monarquía" (art. 82). La dificultad de las comunicaciones exigía que se estableciesen por cláusula constitucional Juntas subdelegadas en Indias, con el fin de vigilar la libertad y dar cuenta a los tribunales superiores de España. "Esta ley fundamental- sostienen- será un baluarte de la libertad individual y civil de los americanos contra la conducta despótica de algunos magistrados". Además, pedían tribunales especiales en Indias para resolver cuestiones de su competencia y la creación de un Ministerio de Indias. Este Ministerio no se concentraría en un solo Ministro, sino

⁴⁷ Gallardo, Ricardo.: "La influencia de los Diputados venezolanos e hispanoamericanos en la Constitución Napoleónica de Bayona (1808)" en Academia nacional de la Historia de Venezuela, *El pensamiento constitucional de latinoamérica.(1810-1830)*, Caracas, 1962, p. 19.

que creían conveniente que sus funciones se limitaran a Justicia, Interior y Hacienda o que se dividiera en dos o tres personas.

José Ramón Milá de la Roca y Nicolás de Herrera enviaron dos memoriales el 28 y 29 de junio, uno sobre cómo lograr el progreso del virreinato y otro sobre los medios a usar para asegurar la adhesión y fidelidad a la dinastía napoleónica⁴⁸.

Estos planteamientos americanos fueron objeto de críticas por los diputados españoles. Vicente González Arnao criticó el Ministerio independiente de Indias. A su vez también lo criticó el Alcalde de Casa y Corte Luis Marcelino Pereyra, argumentando que igual que en América podía instaurarse un Ministro para varios asuntos, no entendía como en la Península no podía haber uno que se encargase de igual número de ramos. "En una palabra, o no debe haber siete, o tampoco debe haber en España más de uno".

La diputación americana se defendía, entendiéndose que un mismo Ministro en los asuntos de igual naturaleza de la península y América supondría preferir los de la península a América y Pereyra respondió que "es infinitamente más fácil hallar un hombre instruido en lo tocante a los asuntos de justicia de España y América, otro en lo eclesiástico, otro en lo de Hacienda de unos y otros dominios, y así en los demás ramos, que dar con uno que reúna conocimientos tan diversos como requieren todos ellos en solo la metrópoli o en solas las colonias".

Rechazaba el argumento de la distancia y la extensión de las colonias americanas y planteaba los mismos argumentos respecto a la creación de la sección separada de las Indias entre las seis en que se dividiría el Consejo de Estado (art. 50 del proyecto).

En la sesión de 24 de junio, Sánchez de Tejada defendió el Ministerio independiente, considerándolo "absolutamente necesario y para convencer a sus colegas produjo hechos y otros argumentos en gran número, exponiéndolos con elegancia y energía".

El tema de la libertad de comercio e industria para América también fue atacado por varios diputados. José Garriga indicó que se pedía una excesiva libertad para el comercio de América, "aunque sean los mismos los derechos de nuestras posesiones de América con los de la Metrópoli, debía atenderse sin embargo a las diversas relaciones que para el comercio debe haber en ésta y aquéllas, para no destruir, antes bien

⁴⁸ Parra Pérez, C.: *Bayona y la política de Napoleón en América*, Caracas, 1939, pp. 73-76.

promover, la industria establecida en algunas provincias de España, señaladamente en Cataluña"⁴⁹, ya que la industria textil era una fuente importante de recursos para España.

Una posición contraria también mantuvo el diputado del Banco Nacional de San Carlos, Manuel García de la Prada. El diputado español expuso que se sentía totalmente identificado con el deseo de igualdad entre las colonias y la metrópoli y en contra de la desigualdad. "Detesto las máximas añejas y demasiado seguidas, de los monopolios, de los estancos, y de las prohibiciones, creo que los hombres deben ser libres para dedicarse al género de trabajo que les adapte más o en el que crean hallar mayores ventajas", pero su posición contraria quedó patente al anteponer los intereses de la agricultura y del comercio de la metrópoli a los de sus colonias.

Manuel García de la Prada erigiendo la igualdad de derechos decía, "podrán dedicarse al establecimiento de muchas fábricas con tanta mayor esperanza de feliz éxito, cuantas son las proporciones que le da su suelo de primeras materias, abundantes allí y escasísimas entre nosotros". Por tanto, proponía que en el artículo 82, donde dice que las colonias gozan de los mismos derechos que la metrópoli habría que agregar: "Sin perjuicio de los reglamentos que se crea oportuno establecer por lo respectivo a las relaciones de agricultura y de comercio entre ambos países". El diputado mexicano del Moral replicó con estas palabras, "trató de persuadir que conviene dejar que se despliegue la industria de las Américas"⁵⁰.

Esta dualidad ponía de manifiesto la sumisión de América, es decir, se preconizaba la "igualdad y libertad en las declaraciones oficiales y oficiosas y rigor y cerrazón en la realidad"⁵¹.

A pesar de estas críticas, no faltaron comentarios favorables a los intereses americanos. Francisco Amorós, del Consejo de Indias, proponía añadir dos diputados más procedentes de Yucatán y Cuzco a los veinte previstos para las Cortes por el artículo 84 del Proyecto.

El representante del Santo Oficio, Raimundo Ettenhard propuso, que debido a la distancia con América, se concediese a las Audiencias de México y Lima la función de reconsideración de los pleitos de Indias, que se daba al Consejo de Castilla. Antonio Sanz Romanillos opinó lo mismo, así como Roque Novella, catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares.

⁴⁹ Vid. Actas..., Op. cit., p. 32.

⁵⁰ Vid. Actas..., Op. cit., pp. 88-89.

⁵¹ Vid. Martíre, E.: *La Constitución de Bayona entre España y América*, Op. cit., p. 71.

Se recomendó, no obstante, que hasta que la nueva organización de las colonias fuese ejecutada, el Consejo y Cámara de Indias "continuaran conociendo los mismos asuntos que hasta el presente"⁵².

En la sesión novena se dio a conocer que una Comisión designada por la Asamblea había hecho extractos de los pliegos entregados por los diputados, con el fin de someterlos a votación para su posterior aprobación o no por el Emperador.

Por tanto, las observaciones se sometieron a un examen previo por la Comisión. La Comisión designada por la Junta estaba formada por Pedro de Cevallos, el Duque del Parque, Sebastián de Torres, Mariano Agustín Marqués de Montehermoso, Zenón Alonso, Luis Marcelino Pereyra, Pablo Arribas, Francisco Angulo, Pedro de Isla, el Prior de Roncesvalles, Andrés de Herrasti y Manuel García de la Prada. Se deduce que estos diputados eran españoles, ya que pasaron por alto la mayoría de las sugerencias hechas por los diputados americanos, aunque Napoleón las recogió fiel a su política de acercamiento a los intereses americanos.

Se votó a favor del Ministerio particular de Indias con un resultado de 67 votos contra 11. Se decidió que se mantuvieran el Consejo y Cámara de Indias con las mismas funciones hasta la nueva organización del gobierno de América y que los recursos de reposición se atribuyesen a las denominadas audiencias pretoriales, elevando a esa categoría a la de Filipinas.

En la sesión del 28 se trataron las adiciones propuestas. Se aceptó la propuesta de Amorós de elevar el número de los representantes americanos a 22, dando cabida a los de Yucatán y Cuzco. También se aceptó que hubiese un solo Código de comercio para España y que se entendería también para las Indias. Quedaron fuera, pues, muchas observaciones y propuestas relativas a Indias. Sin embargo, se elevaron las propuestas al Emperador a la espera de su aprobación.

El 30 de junio una vez consideradas las reformas y las adiciones, el Presidente Azanza elevó a Hugo Maret las actas completas en doble texto, en castellano y en francés.

Hugo Maret, Duque de Bassano es quien asienta al costado de cada propuesta con su letra: "aprouvé" o "acorde", o bien, "refuse", al dictado del Emperador. El 7 de julio la asamblea celebró su última reunión⁵³.

⁵² Vid. Actas..., Op. cit., p. 74.

⁵³ Vid. Conard, Op. cit., p. 52; Sanz Cid, Op. cit., p. 417.

Vamos a considerar finalmente el destino último que dio Napoleón a esas sugerencias.

Las decisiones napoleónicas respecto al tema americano fueron las siguientes: En primer lugar, modificó el juramento del Rey (art. 6); mantuvo el Ministerio separado para Indias (art. 27), excluyó de la competencia del Consejo Real el conocimiento de unos recursos de reposición que pasaran a verse en las salas de lo civil de las Audiencias pretorias de América, considerándose como tal la de Filipinas (art. 57); elevó el número de diputados americanos en las Cortes, aceptando dos representantes más, uno por Yucatán y otro por Cuzco (art. 92) y aceptó la enmienda que exigía iguales condiciones para los diputados de islas que para los de la península. Modificó el artículo 113 añadiendo e "Indias" al Código único de comercio para España. También añadió la mención de las Indias para el Código de leyes criminales y civiles, quedando redactado así el artículo 96: "Las Españas y las Indias se gobernarán por un solo Código de leyes civiles y criminales".

Napoleón, además, añadió un conjunto de artículos, que habían reclamado los diputados americanos y que habían sido dejados de lado por la Junta revisora y excluidos de su examen final por la Asamblea e incorporó seis diputados adjuntos de Indias con voz consultiva al Consejo de Estado⁵⁴.

El Emperador, además, agregó una Comisión especial para América entre las que debían integrar las Cortes, elevando su número a cuatro: Justicia, Interior, Hacienda e Indias. Cada una de estas Comisiones estarían compuestas de cuatro miembros (art. 78). Se contemplaba, por tanto, la sugerencia que había hecho Del Moral. Hay que resaltar también que en la última redacción del Proyecto constitucional se amplió considerablemente el Título X dedicado a América⁵⁵.

La más significativa modificación tuvo lugar en la denominación del Título que pasó de llamarse "De las colonias españolas en América y Asia", para denominarse "De los reinos y provincias españolas de América y Asia". Se respondía así a la demanda de los diputados de Río de la Plata, Milá de la Roca y Nicolas de Herrera, quienes habían solicitado eliminar el término "colonias" de todo el Texto constitucional.

⁵⁴ Art. 55 E.B: "Habrá seis Diputados de Indias adjuntos a la sección de Indias con voz consultiva, conforme a lo que se establece más adelante art. 95, título X". Esta sección proyectada como "de la Marina y de las Indias" quedó dedicada sólo a las Indias como sección independiente. (art. 52).

⁵⁵ Vid. Conard, Op. cit., p. 39.

También se desarrolló el principio de igualdad, que se consagró en el artículo 87 "los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la metrópoli".

Este principio había sido reclamado por José del Moral, José H. Odoardo y Grand Pré, José Ramón Milá de la Roca, Nicolás Herrera y Mariano Luis de Urquijo.

En materia económica se observan esas cláusulas de libertad⁵⁶. Se trata con estos artículos de consagrar constitucionalmente el principio de libertad de la agricultura y de la industria. No se llegó a eliminar del todo el sistema proteccionista, pero hubo una mayor apertura en materia económica.

Los cinco artículos siguientes aseguraron la participación de los americanos en el poder, concretándose sus derechos políticos⁵⁷. El artículo 92 del Estatuto fijaba en veintidós el número de diputados indios: dos diputados enviarían Nueva España, Perú, Nuevo Reino de Granada, Buenos Aires y Filipinas. Cuba, Puerto Rico, Venezuela, Charcas, Quito, Chile, Cuzco, Guatemala, Yucatán, Guadalajara, las provincias internas occidentales de Nueva España y las provincias orientales enviarían uno.

La solicitud del mexicano Del Moral quedó respondida en el artículo 93, que establecía la forma de elección de los diputados⁵⁸.

Se recogió también en los artículos 71 y 72 la exigencia de que los diputados fueran naturales de los países que representaran y propietarios de bienes raíces. El artículo 94 atendió a la dificultad de las distancias, estableciendo que la duración del mandato de los diputados de Indias fuera de 8 años, continuando en el ejercicio de sus funciones hasta la llegada de sus sucesores, rompiendo así el régimen general aplicable a los diputados peninsulares, que eran renovados cada tres años, siendo reemplazados en cada convocatoria a Cortes (art. 75).

⁵⁶ Art. 88 E.B: "Será libre en dichos reinos y provincias toda especie de cultivos y de industrias".

Art. 89 E.B: "Se permitirá el comercio recíproco de los reinos y provincias entre sí y con la metrópoli".

Art. 90 E.B: "No podrá concederse privilegio alguno particular de exportación e importación en dichos reinos y provincias".

⁵⁷ Art. 91 E.B: "Cada reino y provincia tendrá constantemente cerca del gobierno Diputados encargados de promover sus intereses, y de ser sus representantes en las Cortes".

⁵⁸ Artículo 93 E.B: "Estos Diputados serán nombrados por los Ayuntamientos de los pueblos que designen los virreyes o capitanes generales en sus respectivos territorios. Para ser nombrados deberán ser propietarios de bienes raíces y naturales de las respectivas provincias. Cada Ayuntamiento elegirá a pluralidad de votos un individuo, y el acta de los nombramientos se remitirá al virrey o capitán general. Será Diputado el que reúna mayor número de votos entre los Diputados elegidos en los Ayuntamientos. En caso de igualdad decidirá la suerte".

Napoleón queriendo suprimir los Consejos particulares, entre ellos el de Indias, creó como sucedáneo de ese cuerpo una Comisión permanente en el Consejo de Estado integrada por los diputados de Indias, dando, así, cumplimiento a la petición de los americanos⁵⁹.

En resumen, Napoleón tuvo en cuenta las reclamaciones americanas frente al poco interés mostrado por la Junta de Bayona. A pesar de ello, podemos decir que en el Estatuto de Bayona se encuentra un auténtico derecho indiano, que contempla la mayor parte de las demandas, que expusieron los diputados americanos durante el proceso de elaboración del Estatuto.

4. El nuevo Derecho indiano en Bayona

Los americanos encontraron satisfechas todas sus demandas, aun las no incorporadas en las propuestas seleccionadas por la Comisión revisora de la Junta y también en las rechazadas por la asamblea.

Napoleón dio importancia al reconocimiento de los derechos de las colonias americanas, porque sabía, que era una de las formas de retener América frente a sus deseos independentistas. De este modo surge lo que se ha denominado "Nuevo Derecho Indiano"⁶⁰.

Era un hecho importante para las colonias americanas, el hecho de que diputados representantes concurriesen a unas Cortes españolas, lo que suponía que por primera vez se iba a contar con sus opiniones.

Se designó por las Cortes una Comisión de Indias con cinco miembros y, además, la representación americana no sólo se limitó a la periódica reunión de las Cortes, sino que los diputados integraron el Consejo de Estado, que suplantaba el Consejo de Castilla como órgano de gobierno permanente del reino. Este cuerpo contaba también con una sección de Indias. A esta sección, que estaba integrada por un Presidente y cuatro individuos, se agregaron seis diputados de América "con voz consultiva en todos los negocios tocantes a los reinos y provincias españolas de América y Asia". Esta sección era la traducción napoleónica al suprimido Consejo de Indias. Además, el Estatuto de Bayona contenía un Título entero, el décimo, dedicado a

⁵⁹ Art. 95 E.B.: "Seis Diputados, nombrados por el Rey entre los individuos de la diputación de los reinos y provincias españolas de América y Asia, serán adjuntos en el Consejo de Estado y sección de Indias. Tendrán voz consultiva en todos los negocios tocantes a los reinos y provincias de Asia".

⁶⁰ Martiré, E.: *La Constitución de Bayona entre España y América*, Op. cit., p. 85.

los territorios americanos. En el se proclamaba la igualdad de derechos de los habitantes, tanto americanos, como peninsulares, se decretaba la libertad de cultivo e industria, el derecho de ínter comerciar los americanos con la metrópoli sin cortapisas, la prohibición de privilegios de importación y exportación, el derecho a veintidós diputados representantes en las Cortes y cerca del Gobierno para promover los intereses, que les eran propios. Estos diputados eran elegidos por los Ayuntamientos durante un período de ocho años y lo más importante sin la intervención de los Jefes del gobierno local. En cuanto a la administración de Justicia, los pleitos criminales concluirían en Indias y los que llegasen a la Península serían vistos en la sección de Indias del Consejo Real. Todo este conjunto de derechos daba respuesta a la demanda del diputado por el Nuevo Reino de Granada, Sánchez de Tejada, ya que sí se querían conservar las colonias era necesario hacer algunos sacrificios. Este nuevo derecho indiano responde, pues, a su tiempo, a un tiempo de liberalismo, constitucionalismo y codificación. Se tienen en cuenta las particularidades de las colonias, se asegura la representación en el poder central y una participación en la toma de decisiones que afecten a los intereses de las colonias.

Por primera vez, todos los órganos de gobierno tuvieron representación americana y su opinión sería escuchada.

Los diputados americanos durante el proceso de elaboración del Estatuto no habían demandado derechos o libertades individuales, sino derechos en paridad con los habitantes españoles e intervención en el gobierno en todo cuanto les afectase. En general fueron concedidos estos derechos, salvo algunos como la libertad de imprenta, la creación de "Juntas subdelegadas" en las capitales americanas, reclamaciones todas ellas basadas en la distancias que separaba a las colonias americanas del gobierno central. Tampoco se consiguió una absoluta libertad de intercambio mercantil⁶¹.

Por primera vez, se incorporan en un Código aires de libertad para América. Los derechos allí sancionados sirvieron para que la península se diera cuenta de las demandas de las colonias americanas⁶². El nuevo trato dado a los americanos en el Estatuto de 1808 produjo a la larga el efecto contrario al deseado, que era el de mantener América dentro del sistema anterior, y se tradujo en la emancipación de América, que tuvo lugar definitivamente en Cádiz.

⁶¹ Vid. Martiré, E.: "Los derechos reclamados por los Diputados americanos en las "Cortes" de Bayona (1808)", en *Prudentia Iuris*, Revista de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, núm. XXX, octubre de 1992, pp. 97-107.

⁶² Tena Ramírez, F.: *Leyes fundamentales de México, 1804-1994*, 18ª.ed., Porrúa, México, 1994, pp 3-20.

5. La repercusión política del Estatuto de Bayona en América

Con respecto al contenido político del Estatuto de Bayona hay que decir que los diputados americanos intervinieron en la elaboración de la Constitución tanto como los españoles. Se trataba de dotar a España y a las Indias de una Constitución que pusiera fin al Antiguo Régimen y que plasmara un nuevo orden de libertad e igualdad con la menor conmoción posible⁶³. Así, se fijaba la independencia de España e Indias en el artículo tres y, además, se recogía la necesidad de dictar los Códigos civil, criminal y comercial para España e Indias (art. 96 y 113). Se trataba con estos Códigos de consagrar la igualdad ante la ley y la unidad legislativa⁶⁴.

La repercusión política del Estatuto de Bayona queda patente en los años subsiguientes a su promulgación. Así, por ejemplo, el obispo de Albarraçín, Joaquín González Therán, hace llegar desde Valencia, el 15 de agosto de 1809 su respuesta a la consulta planteada a los diputados de la Central a la que había sido sometida el Texto. El obispo cree necesario que se reúnan Cortes legítimas y que se convoquen a las provincias de América⁶⁵.

El vocal Secretario de la Junta de observación y defensa de Valencia, Pablo Rincón, eleva el 23 de septiembre de 1809 un escrito anónimo en el que consideraba la representación de América en las Cortes de Bayona como insuficiente y no igual a la de España⁶⁶.

Fernando Andrés Benito, Relator del Crimen de la Chancillería de Granada exige en su memorial de noviembre de 1809 nuevas Cortes con representación americana y adherida a las tradicionales⁶⁷.

El Fiscal en lo civil de la Audiencia de Valencia, Francisco Tomás de los Cabos, el 20 de enero de 1810, opinó sobre la necesidad de convocar Cortes y dar representación a América⁶⁸.

⁶³ Sanz Cid., Op. cit., p. 205.

⁶⁴ Art. 96. E.B.: “Las Españas y las Indias se gobernarán por un solo código de leyes civiles y criminales”.

Art. 113. E.B.: “Habrá un solo código de comercio para España e Indias”.

⁶⁵ *Archivo del Congreso de los Diputados*, Madrid. (en adelante ACD). Sección Cortes. Leg. 6. núm. 5.

⁶⁶ *Colección del Fraile*, Servicio Histórico Militar, Vol. 886, núm. 3274, Madrid. (En adelante Colección del Fraile).

⁶⁷ ACD, Sec. Cortes. Leg. 6. núm 10.

⁶⁸ ACD, Sec. Cortes. Leg. 1. núm. 63.

Todos estos testimonios y una gran cantidad de folletos, panfletos y libelos publicados en 1808 y en años subsiguientes dan buena cuenta de la importancia que se dio a la representación de las Indias en el Estatuto de Bayona y a la importancia que se le va a seguir dando en la elaboración de las constituciones venideras. No olvidemos que se trata de una Constitución dada tanto a España como a las Indias.

6. La independencia de las colonias en el Estatuto de Bayona

La adopción de nuevas ideas liberales republicanas produjo la caída de las estructuras administrativas tradicionales y la constitución de nuevas unidades políticas. Por este motivo los movimientos independentistas de las colonias se entrelazan con la ideología liberal. Se trata de reconstruir una nueva América, suprimiendo los privilegios corporativos del Antiguo Régimen⁶⁹.

Gracias al Estatuto de Bayona, los americanos se dieron cuenta de que existía una nueva forma de convivencia. El antecedente constitucional más antiguo para las colonias americanas era el Estatuto de Bayona, considerado un Texto constitucional impuesto por Napoleón a España, aunque no tuviese una vigencia real en América.

El preámbulo era revolucionario al establecer un nuevo régimen político y romper con el “Antiguo Régimen”, que representaba el poder absoluto del Rey. Se ponía término a la monarquía absoluta con la fórmula del Pacto “que une a nuestros pueblos con Nos y a Nos con nuestros pueblos” y se establecía “un moderno sistema representativo, cuya base no es ni puede ser otra que el pacto de alianza y unión entre la nación y el trono, como representantes ambos de la soberanía”⁷⁰.

Las ideas informadoras sobre las instituciones tienen su origen en el derecho francés; El Senado, el Consejo de Estado, la Regencia, la Sucesión de la Corona, el principio de reglamentación de los derechos individuales y el sistema de control. Sin embargo, todos estos organismos no tenían mecanismos suficientes para controlar la autoridad real, por lo que el poder del Rey seguía siendo absoluto. Las reformas del Estatuto fueron limitadas por la ambigüedad del Texto debido a las diferentes corrientes

⁶⁹ García Laguardia, J.M.: “De Bayona a la República Federal. Los primeros documentos constitucionales de Centroamérica”, en *Revista Ayer*, Madrid, 1992, pp. 45-49.

⁷⁰ Rico y Amat, J.: *Historia política y parlamentaria de España desde los tiempos primitivos hasta nuestros días*, tomo I, Madrid, 1960, pp. 151-152.

políticas que habían participado en su elaboración. Por un lado, Napoleón era liberal con los progresistas y, de otro, era conservador con los reaccionarios⁷¹.

El sistema de Bayona era acreedor de un liberalismo muy moderado y todas las decisiones tomadas eran conservadoras a pesar de que se hablaba de un Pacto entre el Rey y los pueblos. Así, eran ideas conservadoras la unidad de Iglesia y Estado, las Cortes compuestas por Estamentos y las libertades individuales y de imprenta con muchas limitaciones.

Por primera vez, Centroamérica se ve representada en un cuerpo constituyente, aunque sin su consulta directa. Napoleón nombró seis diputados americanos, y entre ellos, el colombiano Francisco Antonio Cea, representante de Guatemala, considerado afrancesado y, por tanto, reformista y liberal⁷².

Este diputado se volcó en la política activa afiliado al partido progresista, después de publicar en el periódico madrileño “El Mercurio” un extenso artículo sobre su propio análisis político de la situación. Fue Cea, quien habló en nombre de los diputados americanos en la audiencia especial, que les preparó el rey José el 7 de Junio de 1808. Allí pronunció un discurso de apoyo a la política napoleónica para las colonias americanas.

La vida política en centroamérica se resiente. En Guatemala, el Capitán General Mollinedo y Saravia se resistió a que bajo su presidencia se organizara una Junta independiente y en la provincia de El Salvador se propone la independencia total por parte de José Matías Delgado, que estaba situado en la posición más radical.

Por primera vez, las nuevas ideas precipitadas por la reforma de finales del siglo XVIII comienzan a expresarse.

⁷¹ En las Instrucciones que Napoleón daba a Murat en abril de 1808 le decía: “podéis declarar verbalmente que mi intención no es sólo conservar la integridad e independencia del país, sino los privilegios de todas las clases. En la bondad y utilidad de mis proyectos sobre España, encontraréis argumentos propios a conciliar todos los partidos. Los que quieren un gobierno liberal y la regeneración de España la encontrarán en mi sistema; los que temen la vuelta de la Reina y del Príncipe de la Paz pueden ser tranquilizados, ya que estos dos personajes quedarán sin influencia ni crédito; los grandes, que quieren la consideración y los honores que no tenían en la Administración pasada los encontrarán, los buenos españoles, que quieren la tranquilidad de una buena administración encontrarán ventajas en mi sistema, que mantendrá la integridad y la independencia de la Monarquía española”. Vid. García Laguardia, J.M., Op. cit., p.47.

⁷² García Laguardia, J.M.: “La Constitución de Bayona, participación del Diputado por Guatemala”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, núms. 7 y 8, Guatemala, 1968, pp. 127-147.

La inevitable pérdida de las colonias se vio precipitada por las opiniones de enciclopedistas franceses, quienes opinaban, que España sometía a las colonias hispanoamericanas⁷³.

Uno de los enciclopedistas en mostrar una versión fuertemente negativa de la metrópoli fue Montesquieu en su obra *Del esprit des Lois*⁷⁴.

Asimismo Voltaire en su obra *Essai sur les moers* (1756) hace juicios lapidarios sobre el Estado de España tras la expulsión de los moros⁷⁵.

Finalmente, contra la España conquistadora arremete ferozmente Guillaume Thomas Raynal, el Abate Raynal, en su obra la *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des européens dans les deux Indes* (1770).

Los enciclopedistas fueron, por tanto, los grandes detractores de la nación Española y los impulsores de la disgregación del imperio hispano-indiano. También los ilustrados Españoles, al igual que los enciclopedistas franceses tenían opinión general de que las colonias Españolas conseguirían la independencia, si no se encontraba una solución a la crisis de relación de esos dominios con su metrópoli.

El Intendente de Venezuela D. José de Abalos hace llegar a Carlos IV el 24 de septiembre de 1781, por mano del Ministro José de Gálvez, un memorial en el que propone que para sofocar el espíritu separatista de los dominios ultramarinos, estimulado por la independencia de las colonias inglesas del norte, se produzca la extensión del régimen monárquico a América.

Otro Proyecto parecido fue presentado a Carlos IV en 1783 por el Conde de Aranda en su famoso Memorial. Y en 1804, Manuel Godoy, persiguió la Constitución de un sistema barrera para evitar el ansia de conquista británica y la absorción de España por Francia.

Se trataba de poner en América a infantes españoles como príncipes regentes en lugar de virreyes.

Estas opiniones ponen de manifiesto el fracasado intento de dar libertad a las colonias españolas en Bayona. En Bayona, Escoiquiz había planteado ante el Emperador la inevitable pérdida de las colonias. Napoleón no creía tan ciegamente en la independencia de América. El Emperador, a pesar de la opinión desoladora de

⁷³ Martiré, E.: “Las Indias en la Constitución de Bayona. Un nuevo Derecho Indiano”, en *IX Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Actas y Estudios*, tomo I, Madrid, 1991, p. 342.

⁷⁴ Díez del Corral, L. *La Monarquía de España en Montesquieu*, Real Academia de Historia, Madrid, 1973.

⁷⁵ Voltaire.: *Essai sur les moers*, París. 1830. p. 93.

Escoiquiz, rechazó el Proyecto de dar una independencia controlada y de dejar a su suerte a las colonias, lo que hubiese significado entregarlas a la enemiga Inglaterra. En cambio, decidió dar a España y a las Indias, para inclinarlas a favor de la nueva dinastía, una Constitución de corte liberal, el Estatuto de Bayona de 1808.

Napoleón quiso con esta carta constitucional dar casi todas las libertades, que venían demandando los dominios americanos. Creía que el Estatuto de Bayona era un arma muy poderosa para no perder las ricas colonias ultramarinas.

Finalmente, el Estatuto de Bayona no consiguió su finalidad de sostener las colonias y se perdieron los dominios españoles de América. La tesis de la enciclopedia se cumplió y la independencia de América fue inevitable.

6. EL ESTATUTO DE BAYONA Y LA GÉNESIS DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

Ilustrados del s. XVIII como Campomanes, Aranda, Floridablanca, Cabarrús, Jovellanos y Martínez Marina entendían la Constitución como una norma limitadora del poder regio y como el criterio básico de actuación y organización del Estado⁷⁶.

Se trataba de un concepto nacido a fines de la Baja Edad Media, que entendía la Constitución como sinónimo de ley fundamental. Un concepto que intenta legitimar y limitar las monarquías nacionales y que está unido a la idea de Pacto entre el monarca y el pueblo, en virtud del cual se traslada la soberanía a aquél⁷⁷.

Estos ilustrados, por tanto, entendían la Constitución no como una norma del ordenamiento emanada del poder constituyente de la nación, siguiendo las ideas revolucionarias francesas de 1789, sino como un conjunto normativo resultado de las leyes fundamentales del reino.

Supone este concepto de Constitución un concepto puramente material. Se delimita un orden político básico, sin unos requisitos formales específicos y sin el reconocimiento de unos derechos fundamentales y una división de poderes como exigía la declaración de 1789 en su artículo 16⁷⁸.

⁷⁶ Varela Suanzes, J.: "La doctrina de la Constitución histórica: De Jovellanos a las Cortes de 1845", *Revista de Derecho político*, núm 39, Madrid, 1995, p. 47 .

⁷⁷ De Otto, I. *Lecciones de Derecho constitucional (Introducción)*, Guiastur, Oviedo, 1980, pp. 237-240.

⁷⁸ Varela Suanzes, J.: *Tradicón y liberalismo en Martínez Marina*, Caja Rural de Asturias, Facultad de Derecho de Oviedo, Oviedo, 1982, pp. 91-97.

Las Constituciones históricas de España y entre ellas, el Estatuto de Bayona se basarían en este concepto preliberal de Constitución, aproximándose al de ley fundamental.

El Texto de Bayona era una clara manifestación de la mentalidad constitucional de los “afrancesados”, afectos a los principios políticos del despotismo ilustrado. El Estatuto de Bayona se concebía como una “ley fundamental” y como la base de un Pacto dualista que unía a los “pueblos” con el Rey y a éste con aquéllos, como señalaba su preámbulo.

Atendiendo a este punto de partida, el Estatuto hacía del monarca el centro del Estado y articulaba a las Cortes como un órgano representativo estamental, no contemplando la posibilidad de una ulterior “alteración”, sino que tan sólo permitía introducir “adiciones, modificaciones y mejoras”, que tras su deliberación y aprobación por las Cortes, el Rey sancionaría, según establecen los artículos 85 y 156. La Constitución de Cádiz en su Título X si contemplaría esta posibilidad de “alteración” constitucional⁷⁹.

Dentro de la doctrina constitucional, el Estatuto de Bayona fue elogiado por el pensamiento moderado posterior, de tradición jovellanista, ya que, a pesar de lo que tenía de ilegitimidad por el problema dinástico, era un Texto jurídico que unificaba tradición y modernidad⁸⁰.

7. LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y EL ESTATUTO DE BAYONA

En la España de 1808 no había habido revolución burguesa, sino todo lo contrario, el país se encontraba políticamente desarticulado. Las clases dominantes en 1808 desconfiaban de cualquier movimiento constitucionalista, ya que se identificaba con la Revolución Francesa.

Mientras que el absolutismo borbónico se caracterizaba por el patriotismo, el liberalismo debido a la invasión napoleónica se veía como afrancesamiento y traición.

No obstante, durante el siglo XVIII los deseos de reforma se habían hecho patentes en la clase política. Sus esfuerzos se orientaban a las reformas económicas y

⁷⁹ Art. 376. C.Cádiz.: “Para hacer cualquier alteración, adición o reforma en la Constitución será necesario que la Diputación que haya de decretarla definitivamente venga autorizada con poderes especiales para este objeto”

⁸⁰ Varela Suanzes, J.: “La doctrina de la Constitución histórica: de Jovellanos a las Cortes de 1845”, *Revista de Derecho Político*, núm. 39, Madrid, 1995, p.47.

culturales. Surge, así, un movimiento aristocrático con un programa burgués: la Ilustración española.

El movimiento ilustrado no cuestionó el régimen político de la monarquía absoluta. Las Cortes habían visto mermados sus poderes, lo que unido al particularismo jurídico de los fueros hacía difícil llevar a cabo una labor reformadora. Las estructuras sociales y económicas españolas eran todavía muy arcaicas a finales del siglo XVIII, lo que imposibilitaba cualquier intento reformador.

El comercio era escaso y la industria casi inexistente, el nivel técnico era rudimentario, la población activa era casi totalmente agrícola, la propiedad agraria estaba concentrada en manos de los estamentos privilegiados, a lo que se unía un régimen estamental y señorial, que no sólo tenía la propiedad de la tierra, sino que además ejercía amplios poderes sobre los campesinos que la trabajaban. Frente a la sociedad del Antiguo Régimen, la del Nuevo Régimen se asentaba en la igualdad formal de los ciudadanos, con eliminación de los privilegios y en la libertad económica, es decir, de comercio, industria y trabajo⁸¹.

La Revolución Francesa de 1789 suscitó nuevos ideales y cambió las conciencias de los hombres, por lo que se la considera un gran hecho histórico. Se inició una revolución social, que sacudió los fundamentos económicos, dando lugar a la aparición de una forma económica de sociedad.

La Revolución Francesa y, lo que afecta a España en cuanto revolución liberal europea, se presentó como una lucha estamental y un enfrentamiento del tercer estado con la nobleza feudal. No obstante, la revolución no implantó un orden burgués capitalista destruyendo el orden feudal.

La ideología burguesa en España era difícil de encuadrar, ya que se trataba de una aristocracia dividida con respecto a la situación predominante.

La nobleza provincial era distinta a la nobleza cortesana o de toga. La provincial ejercía privilegios feudales en pequeñas poblaciones y veían injusto como los monarcas ilustrados del s. XVIII dispensaban privilegios y riquezas a la nobleza de Cortes⁸².

⁸¹ Véase, Torres del Moral, A.: *Constitucionalismo histórico español*. Madrid, 1988, p. 19.

⁸² Álvarez de Morales, A.: *Historia del Derecho y de las Instituciones Españolas*, Madrid, 1989, pp. 287-293.

No obstante, su futuro estaba amenazado ante la figura del soberano ilustrado y reformador. El sistema del despotismo ilustrado suponía la demolición interna del régimen feudal y un peligro para el mantenimiento del Antiguo Régimen⁸³.

Frente a la feudalidad, Iglesia y nobleza celosa de sus deudas y privilegios surge una aristocracia reformista y una burguesía ilustrada, los cuales creen, que se puede evolucionar a un Estado constitucional, donde los valores de libertad se garanticen y la burguesía pueda tener representación política igual a la de los nobles.

Esta burguesía, por un lado, tenía que luchar junto con la nobleza en contra del poder absoluto del soberano y, por otro, tenía que sostener ideas reformadoras como la liberalización económica, laicización del Estado, promoción cultural y social para finalmente introducirse en la rígida jerarquía social⁸⁴.

La toma de la Bastilla (14 de julio), abolición del feudalismo (4 de agosto) y Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (26 de agosto) son tres fechas históricas. Mientras tanto, la posición internacional de España había perdido fuerza desde el tratado de Fontainebleau (octubre de 1807), respondiendo a la política francesa de aislar a Inglaterra introduciendo tropas en España para actuar contra Portugal, su amiga inglesa.

Tras el motín de Aranjuez (marzo de 1808) y la abdicación de Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII, Napoleón les hace venir a Bayona con el pretexto de solucionar querellas familiares. El emperador hace abdicar a padre e hijo a favor de su hermano José Bonaparte, y Murat dirige la política española al frente del ejército francés.

Napoleón convoca en Bayona una asamblea de diputados para establecer una serie de actuaciones con la finalidad de regenerar España.

En la convocatoria dice: “Vuestra monarquía es vieja: mi misión se dirige a renovarla; mejoraré vuestras instituciones y os haré gozar de los beneficios de una reforma, sin que experimentéis quebrantos, desórdenes y convulsiones”.

El Estatuto de Bayona contiene los elementos de reforma política y social. Trata de desarrollar el comercio, disminuir las bases del poder de la nobleza y potenciar la burguesía⁸⁵.

⁸³ Artola, M.: *Antiguo Régimen y revolución liberal*. Ed. Ariel, Barcelona, 1991.

⁸⁴ Suarez, F.: *La crisis política del Antiguo Régimen en España 1800-1840*, Rialp, Madrid, 1950.

⁸⁵ Sole Tura, J y Aja, E.: *Constituciones y periodos constituyentes en España, 1808-1936, Siglo XXI*, Madrid, 1994, pp. 7-17.

Esta potenciación de la burguesía, que encontraba sus ecos en las ideas de la Revolución Francesa se encuentra en el Estatuto de Bayona, tanto en las instituciones políticas, que configura, como en una serie de normas dispersas a lo largo del Texto. Así, podemos destacar la libertad de industria y comercio (arts. 88 y 89), la supresión de privilegios comerciales (art. 90), la igualdad de las colonias con la metrópoli (art. 87) y la supresión de las aduanas interiores (art. 116), destinadas directamente a potenciar el comercio.

El sistema había disminuido el poder de la nobleza frente a la burguesía, pero esto se observa también directamente en la disminución de los fideicomisos, mayorazgos y sustituciones (art. 135 a 139), la igualdad del sistema de contribuciones (arts. 117 y 118) y la prohibición de exigir calidad de nobleza para los empleos civiles, militares y eclesiásticos (art. 140). Se había dado también un paso importante respecto al absolutismo, ya que, aunque José I continuaba ocupando el centro del poder político, tenía la obligación de respetar los derechos de los ciudadanos contenidos en el Texto y de contar con la voluntad de instituciones representativas también reguladas en la Constitución. El Estatuto de Bayona tuvo un papel histórico muy destacado, ya que el programa de reformas que representaba, si se hubiera llevado a cabo, hubiera significado una profunda transformación de la organización social⁸⁶.

Azanza y Llorente formaban parte de un sector de intelectuales y funcionarios, que consideraban el Estatuto de Bayona como un medio eficaz para terminar con los privilegios y la miseria que padecía la nación. La obediencia al nuevo rey también se presta por la nobleza y parte de la Iglesia para conservar lo que puedan de su dominio social.

8. ANTECEDENTES DEL ESTATUTO DE BAYONA

Vamos a tratar en este capítulo de enmarcar el Estatuto de Bayona en su contexto histórico y de analizar sus antecedentes, con el fin de comprender mejor el Texto constitucional objeto del presente trabajo.

Como dijimos, el motín de Aranjuez estalló en marzo de 1808, cuando Murat marchaba hacia Madrid. Este hecho provocó la proclamación de Fernando VII como Rey, al tenerse noticia del intento de huida de Carlos IV y Godoy, lo que obligó a

⁸⁶ Artola, M.: *La burguesía Revolucionaria, 1808- 1869*, Historia de España, Alfaguara, Madrid, 1973, p. 18.

Carlos IV a abdicar a favor de su hijo. Murat aprovechó esta ocasión para enviar a la Familia Real a Bayona con el pretexto de que dirimiesen sus diferencias internas ante el emperador. Napoleón aprovechó este momento para desplazar el trono de España en beneficio de su hermano José Bonaparte, tras las renunciaciones sucesivas de Fernando y Carlos IV.

Napoleón convocó una asamblea de diputados en Bayona formada por 50 nobles, 50 eclesiásticos y 50 representantes del pueblo, concurriendo algo más de la mitad, siendo la mayoría procedentes del Estamento de la nobleza.

Esta asamblea tenía la finalidad de legitimar la nueva situación creada ante los recientes acontecimientos.

Juan Bautista Esmenard, militar y publicista francés que formó parte del Estado mayor de Murat fue el encargado de redactar el borrador del Estatuto⁸⁷. A continuación se introdujeron algunas modificaciones debidas a la revisión efectuada por el propio Emperador. Finalmente, una vez preparado el Proyecto se sometió a la deliberación y aprobación definitiva de la asamblea de Bayona. Esta asamblea fue presidida por Azanza, Duque de Santa Fe, quien bonapartista de última hora colaboró en la redacción final del Estatuto.

El 6 de julio de 1808 fue promulgada la carta y su puesta en vigor debería haber sido gradual hasta 1813, que era la fecha determinada para su vigencia completa⁸⁸. La legitimidad y la existencia del Estatuto fue cuestionada por el estado de insurrección y guerra abierta entre los bonapartistas y el pueblo español, ya que no se aceptó la entronización de José I.

Como alzamiento espontáneo de la nación se organizaron Juntas Provinciales que constituyeron más tarde, mediante el envío de dos representantes cada una, una Junta Suprema Central.

Esta Junta Suprema Central, que primero residió en Madrid, luego en Sevilla y por último en Cádiz tenía como finalidad unificar la resistencia y dar un gobierno central al país. Finalmente se disolvió la Junta Suprema Central y se sustituyó por una Regencia de cinco miembros, no sin antes convocar Cortes generales y extraordinarias el 29 de enero de 1810⁸⁹.

⁸⁷ Merino Merchan, J.F.: *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 25.

⁸⁸ Art. 143 E.B.: "La presente Constitución se ajustará sucesiva y gradualmente por decretos o edictos del Rey, de manera que el todo de sus disposiciones se halla puesto en ejecución antes del primero de enero de 1813".

⁸⁹ Merino Merchán, J. F.: Op. cit., pp. 25-26.

Desde julio de 1808 hasta principios de 1814, en que las últimas tropas francesas traspasaron de nuevo los Pirineos perseguidas por Wellington, tras la derrota de Napoleón en Europa, coexistieron en España tres regímenes políticos diferentes: el Estatuto de Bayona y las disposiciones de gobierno interior y guerra bonapartista, que representaban el modelo napoleónico de una monarquía limitada y hereditaria, donde el rey seguía siendo el centro y el resorte de todo el sistema; la legitimidad de la Junta Central y de las Cortes de Cádiz, que significó desde comienzos del s. XIX, tanto en España, como internacionalmente el modelo más acabado del constitucionalismo liberal progresista y el Antiguo Régimen representado por Fernando VII.

El Estatuto de Bayona ve la luz el 8 de julio de 1808 en el marco histórico de la guerra de la independencia y de la invasión napoleónica. A pesar de ser una carta otorgada por un monarca extranjero e invasor y producida allende de nuestras fronteras, es el primer Texto constitucional con vigencia en España. La aplicación del Estatuto de Bayona está limitada, debido a la circunstancias por las que atravesaba España, que se acababa de incorporar a un incipiente movimiento constitucional y en la que se daba por concluido el Antiguo Régimen. Dada la declaración de derechos y el programa de reformas que describe el articulado del Texto de Bayona, su aplicación práctica hubiese supuesto una profunda transformación de la organización social debido a las reformas institucionales, que la Constitución de 1808 proclama⁹⁰.

Napoleón quería dotar a la monarquía de su hermano de una apariencia de legalidad, logrando que el Consejo de Castilla, la Junta Suprema que Fernando había dejado para acudir a Bayona y el Ayuntamiento de Madrid hicieran como que pedían espontáneamente el trono para José Bonaparte. Detrás de la monarquía de José Bonaparte se encontraba la soberanía de Napoleón.

La naturaleza del Texto constitucional era el de una carta otorgada. El rey lo decretaba, pero el poder otorgante residía en el Emperador, ya que el decreto se hacía “oída la Junta Nacional congregada en Bayona de orden de...Napoleón”⁹¹.

El Texto se presentaba sin posibilidad de modificaciones, al menos, temporalmente. Sólo tras las primeras Cortes después de 1820 podrían presentarse

⁹⁰ Fernández Segado, F.: *Las constituciones históricas Españolas*, Civitas, Madrid, 1986, p. 63.

⁹¹ Preámbulo E.B.: “Habiendo oído a la Junta Nacional, congregada en Bayona de orden de nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón, Emperador de los franceses y rey de Italia, protector de la confederación del Rhin, etc.”

“adiciones, modificaciones y mejoras”. Las modificaciones se harían transcurrido este tiempo⁹².

La redacción del Texto está poco cuidada, es decir, presenta defectos formales. El Título II, que regula la sucesión a la Corona y el preámbulo tienen múltiples frases halagando a Napoleón, lo que no es algo propio de un Texto constitucional. El artículo 6 que versa sobre la mayoría de edad del Rey se repite en el artículo 8 y el artículo 67 dice, que se hará “a razón de un diputado por trescientos mil habitantes, poco más o menos”⁹³, el nombramiento de los diputados de provincias.

A pesar de estos defectos formales y de todas las insuficiencias de legitimidad, el Estatuto de Bayona era un Texto dominado por el autoritarismo Napoleónico, siendo considerado por los estudiosos un cruce entre las instituciones de la monarquía española y el senadoconsulto de 1804, que confirió a Napoleón el título de Emperador⁹⁴.

No podemos pasar por alto, por tanto, el Estatuto de Bayona, ya que es un Texto demasiado importante en la historia de los derechos fundamentales. La protección procesal es también fundamental para un Texto de estas características.

El Estatuto de Bayona es una norma de regeneración, que responde a los propósitos reformadores de Napoleón⁹⁵.

Siempre se ha prescindido de un estudio detallado del Estatuto de Bayona de 1808, partiendo del examen de la Constitución de 1812. El hecho de que su vigencia fuese dudosa y de que sea considerado como un Texto afrancesado han provocado, que no se le diera el lugar que le corresponde. Sin embargo, el Estatuto de Bayona es un Texto político cuya importancia no radica únicamente en su vigencia efectiva, sino que son fundamentales las formulaciones que contiene y las huellas que ha dejado. El Estatuto de Bayona es el desencadenante del constitucionalismo posterior y su influencia ha sido decisiva, ya que sirvió para la redacción de la Constitución de 1812, que era nacional y representativa y supuso una separación del absolutismo borbónico, provocando un antes y un después en nuestra historia.

⁹² Art. 146 E.B.: “Todas las adiciones, modificaciones y mejoras que se hayan creído conveniente hacer en esta Constitución se presentarán de orden del Rey al examen y deliberación de las Cortes, en las primeras que se celebren después del año de 1820”.

⁹³ Art. 67 E.B.: “Los Diputados de las provincias de España e islas adyacentes, serán nombrados por éstas a razón de un Diputado por 300.000 habitantes, poco más o menos. Para este efecto se dividirán las provincias en partidos de elección que compongan la población necesaria para tener derecho a la elección de un Diputado”.

⁹⁴ Torres del Moral, A.: *Constitucionalismo histórico Español*, Atomo, Madrid, 1988, pp. 28-29.

⁹⁵ Romero Moreno, J. M.: *Proceso y derechos fundamentales en la España del s. XIX*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 53-64.

La Revolución Francesa de 1789 tuvo una influencia negativa sobre la política interior de España. El reformismo ilustrado de Carlos III sufrió un parón y la reacción a las medidas revolucionarias por parte de Carlos IV haría que el Antiguo Régimen recobrarla la vida.

El concepto unívoco de Rey y Estado ponía de relieve el absolutismo monárquico como fórmula política. El Estatuto de Bayona representaba una limitación de poder y éste es uno de sus atributos más interesantes. El Estatuto de Bayona, como hemos dicho, nace en un contexto histórico difícil: motín de Aranjuez, la abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando VII, la disputa dinástica, la reunión en Bayona de toda la Familia Real, la abdicación y cesión de la Corona en beneficio de Napoleón, la proclamación de José Bonaparte, la guerra de la independencia...

El Estatuto de Bayona nace en el exilio, en un contexto de afrancesados. Interviene en su elaboración un sector de la población, que se puede tachar de colaboracionista. Se trata de nobleza, cuadros profesionales y funcionarios, que conforman un grupo político intermedio entre los liberales moderados y los absolutistas, que ansían la vuelta al Antiguo Régimen, la corriente liberal, que impulsará la Constitución de Cádiz y los absolutistas, que ansían la vuelta al Antiguo Régimen⁹⁶.

El Texto se desarrolla en un marco de guerra civil, de crisis continua. La coronación de José Bonaparte produce insurrecciones, que aumentan y se intensifican. De ahí que el 15 de junio de 1808, sesenta y cinco diputados Españoles fueran reunidos en Cortes en Bayona. Allí se presentó el Proyecto de Constitución, que había elaborado el Emperador para su discusión. Debido a la inestabilidad política del momento se debatió en tan sólo veintitrés días. La Constitución se decretó el 7 de julio de 1808 y el día 8 del mismo mes se promulgó, publicándose en la Gaceta de Madrid.

Este Proyecto de Estatuto se presentó a un reducido número de diputados españoles, que fueron oídos y a los que se les permitió deliberar sobre su contenido, pero no existió una voluntad previa de elaborar un Texto constitucional. Fue un Texto impuesto y aceptado por unas Cortes reducidas y convocadas en Francia.

El orden de importancia y las cuestiones prioritarias van a quedar manifiestas por la propia ordenación sistemática de los temas.

Ya hemos dicho, que el Estatuto se abre con la declaración de confesionalidad del Estado, para continuar con lo referente a la Corona y las instituciones (Gobierno,

⁹⁶ Jiménez Asensio, R.: *Apuntes para historia del constitucionalismo español*. Zarautz, 1992. pp. 39-45.

Senado, Consejo de Estado, Cortes y Orden Judicial), finalizando con el reconocimiento de ciertos derechos y libertades. A pesar de este conjunto de instituciones no puede hablarse de división de poderes. El monarca seguía teniendo unas atribuciones amplísimas y las Cortes tenían una representación basada en la organización estamental. Las Cortes y el Senado tenían facultades, que carecían de fuerza de obligar. Las circunstancias en las que se desarrolla el Estatuto, no le dejan mostrar el potencial evolutivo del diseño constitucional de las instituciones. Por estos motivos se duda de su vigencia real. La vigencia formal, que es de la que podemos hablar, se extendió a poco más de cinco años.

9. NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTATUTO DE BAYONA

Para hablar de Constitución hay que definir lo que entendemos como Estado constitucional desde el punto de vista de organización política, que es aquel modelo de Estado donde se limita el poder del mismo, se regula su actividad y se garantiza la libertad de los ciudadanos. Sus principios están recogidos en la *división de poderes* formulada por Montesquieu y que comprende: un poder legislativo, ubicado en una o dos cámaras (sistema unicameral o bicameral), un poder ejecutivo, reservado generalmente al jefe del Estado, ya sea un rey o un presidente, que lo ejerce junto con sus Ministros y un poder judicial, que se encarga de la administración de justicia y que goza de independencia.

Para que exista un equilibrio o contrapeso entre esos poderes tiene que darse, como dijo Rousseau, el que la Constitución emane del pueblo por medio del sufragio universal mediante el cual se eligen los representantes del mismo. La Constitución sería el conjunto de normas escritas dotada de rango superior, que regulan la organización de poderes y define los derechos y deberes de los ciudadanos. Es, por lo tanto, una ley de rango superior, recogida en un Texto escrito, por encima de la cual no puede haber otra. En ella ha de establecerse claramente la separación de poderes y declararse expresamente los derechos y deberes de los ciudadanos. La Constitución debe recoger los derechos y deberes de los individuos basándose en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, considerándose como fundamentales: la libertad, la conciencia y la libertad de expresión⁹⁷.

⁹⁷ Véase, Sánchez Agesta, L.: *Historia del constitucionalismo español 1808-1936*, CEC, Madrid, 1984.

Los constitucionalistas no se ponen de acuerdo sobre la verdadera naturaleza jurídica del Estatuto, de modo que se puede considerar una Constitución o también negarle tal carácter⁹⁸.

La tesis más defendida para no incluir el Estatuto de Bayona entre las constituciones históricas españolas es la que considera, que cuando la garantía de los derechos no está asegurada y la división de poderes no existe, no se puede hablar de Constitución como tal⁹⁹. Tampoco es un Texto que proceda de representantes del pueblo constituidos en Asamblea Nacional¹⁰⁰ y no entra “en el concepto normativo-racional de Constitución”¹⁰¹. Por tanto, el Estatuto de Bayona no cumple con unos mínimos constitucionales. Otros estudiosos la califican de Constitución “otorgada” e “incompleta”¹⁰².

El Estatuto de Bayona, sin embargo, tiene un valor constitucional importante, ya que significa el distanciamiento definitivo del Antiguo Régimen¹⁰³. También es verdad, que el hecho de que la Junta para la elaboración del Texto constitucional fuese convocada por Napoleón en el suelo galo, la dotó de un carácter afrancesado, que significó su salida de la larga lista de constituciones españolas. No obstante, en su elaboración también participaron “los hombres de más talentos” y las “personas más ilustradas de España”¹⁰⁴.

Otras objeciones, que se han hecho a este Texto constitucional es, que el soberano sigue siendo el eje central de todo el sistema, aunque tenemos que decir, que este poder del soberano se encuentra limitado, no sólo por la aparición de órganos

⁹⁸ Escudero, J. A.: *Curso de Historia del Derecho (Fuentes e Instituciones político-administrativas)*, Madrid, 1985, p. 873.

⁹⁹ Esta decisión viene fundamentada en el contenido “del artículo 16 de la “Declaración de derechos del hombre y el ciudadano”, según el cual la sociedad en la que “la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene constitución”. A estas exigencias se une la necesidad de que el texto que pretenda denominarse Constitución proceda, como la Declaración francesa, “de los representantes del pueblo...constituidos en Asamblea Nacional”. Tomás y Valiente, F.: *Códigos y Constituciones*, Alianza, Madrid, 1989, pp. 126-127.

¹⁰⁰ Tomás y Valiente, F.: *Códigos y Constituciones 1808-1978*, Alianza, Madrid, 1989.

¹⁰¹ Tomás y Valiente, F.: *Manual de Historia del Derecho Español*, Tecnos, (4 ed. 3ª reimp), Madrid, 1988, p. 442.

¹⁰² Tomás Villarroya, J., *El proceso constitucional (1834-1843)* en “La era Isabelina y el sexenio democrático (1834-1874), Espasa Calpe, Vol XXXIV, Madrid, 1981, de la “Historia de España” dirigida por José María Jover Zamora, p. 10.

¹⁰³ Muñoz de Bustillo Romero, C.: *Bayona en Andalucía*, CEE, Madrid, 1991.

¹⁰⁴ Moreno Alonso, M.: *La generación española de 1808*, Alianza, Madrid, 1989, p.154. que cita palabras de Muñoz Maldonado, J.: *Historia política y militar de la Independencia contra Napoleón Bonaparte*, tomo III, Madrid, 1832, p. 584.

representativos, sino también por toda una serie de principios liberales y derechos garantizados¹⁰⁵.

Además, hay que añadir el doble resorte del Senado¹⁰⁶, que se manifiesta en la defensa de la libertad individual, la libertad de imprenta y el juramento del monarca, cuya fórmula se establece en el artículo 6¹⁰⁷.

También hemos dicho que en ningún artículo aparece la clásica división de poderes, ya que se trata de una monarquía limitada, en la que el poder del Rey se hace patente, tanto cuando los preceptos se refieren al ejercicio del poder legislativo, como aquellos otros relacionados con el ejecutivo, donde el monarca ejerce este poder por medio de Ministros.

El monarca tampoco deja de intervenir en la Administración de Justicia, aunque su actuación queda limitada por el principio de independencia del poder judicial.

También, tenemos que reconocer, que en el Texto, a pesar de no existir un conjunto sistemático de derechos individuales de los ciudadanos, sí existen algunos derechos particulares y garantías, que de haber tenido aplicación práctica hubiesen ofrecido una indudable seguridad jurídica a los ciudadanos.

En definitiva, el Estatuto de Bayona se sustentaba en principios concebidos tras la Revolución de 1789, que se plasmaron en los distintos Textos constitucionales, que rigieron la vida de Francia desde 1791 a 1804. También una gran parte de las reformas habían sido propugnadas por los ilustrados españoles del s. XVIII.

Estas reformas eran entre otras la redacción de Códigos de leyes civiles criminales y de comercio, que vinieron a sustituir las recopilaciones legislativas vigentes, que adolecían de confusión frente a la claridad de estos Códigos. Los defensores de estas reformas fueron tachados de afrancesados y colaboracionistas. Uno de los más significativos representantes fue Meléndez Valdés, cuya aspiración codificadora, no sólo se limitaba al derecho civil, sino que también pidió una modificación del Código criminal¹⁰⁸.

Por primera vez, el Estatuto de Bayona recogerá las aspiraciones codificadoras.

¹⁰⁵ Muñoz de Bustillo Romero, C. *Bayona en Andalucía*, CEE, Madrid, 1991, pp. 31-41.

¹⁰⁶ Fernández Almagro, M.: *Orígenes del régimen constitucional en España*, Ed. Labor, Barcelona, 1976, pp. 64 y 65.

¹⁰⁷ Artículo 6 del E.B.: “Juro sobre los Santos Evangelios respetar y hacer respetar nuestra Santa religión, observar y hacer observar la Constitución, conservar la integridad y la independencia de España y sus posesiones, respetar y hacer respetar la libertad individual y la propiedad y gobernar solamente con la mira del interés, de la felicidad y de la gloria de la Nación Española”.

¹⁰⁸ Alonso, M^a Paz.: *El proceso penal en Castilla (siglos XIII- XVIII)*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1982, p. 319.

Así, el artículo 96 (Título XI) dispondrá la redacción de un solo Código de leyes civiles y criminales y se complementará con el artículo 113, del mismo Título, en el que se establecerá la existencia de un solo Código de comercio con la misma vigencia territorial, que el civil y el criminal. En el artículo 97 con la independencia del poder judicial se ponía de manifiesto en el Estatuto de Bayona otro de los principios básicos del programa liberal. Este principio se complementará con la unidad de fueros o unidad de jurisdicción recogida en el artículo 98.

Las garantías tendentes a proteger los derechos particulares y a proporcionar la seguridad jurídica de los individuos serán también principios reconocidos en el Estatuto, que pretenderán dar unas mayores garantías procesales al inculgado.

Junto a estas garantías, la inviolabilidad domiciliaria (artículo 126), la prohibición de arrestos arbitrarios (artículo 127) y la pretendida organización de los tribunales (artículos 101 y 103), que no se pondrá en marcha hasta 1812, completaran el cuadro de reformas en el ámbito procesal y penal, que tendrán lugar en el Estatuto constitucional de Bayona.

Este conjunto de reformas, la declaración de derechos y la limitación precaria de las prerrogativas del monarca pueden ser suficientes para otorgarle al Estatuto de Bayona la categoría de Constitución¹⁰⁹. No obstante, en ningún caso podría afirmarse, que cumple con los requisitos mínimos para ser Constitución, aunque recibiese tal calificativo en el propio Texto¹¹⁰ “Hemos decretado y decretamos la presente Constitución para que se guarde como ley fundamental de nuestros estados” y en la real orden de su publicación también apareciese el término Constitución “Ilmo. Sr. El Rey quiere que la impresión, publicación y circulación que S. M. ha mandado hacer al Consejo de la Constitución que ha de regir en los dominios de España e Indias”.

Sucedo, además, que cuando el concepto de Constitución se degrada y ya no es tan riguroso, el Estatuto de Bayona pasa a ser considerado una Constitución más dentro de la historia del constitucionalismo Español.

¹⁰⁹ Clavero, B.: *Manual de historia constitucional de España*, Alianza, Madrid, 1989, Prólogo, pp. 13 y 14. Gacto Fernández, E.; Alejandro García, J.A. y García Marín, J.M.: *El derecho histórico de los pueblos de España*, (Temas para un curso de Historia del Derecho), Agisa, (4ª ed.), Madrid, 1987, pp. 603 y 604.

¹¹⁰ Rico Linaje, R.: *Constituciones históricas (ediciones oficiales)*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1989, p.1.

Se discute mucho en el momento de decidir qué clase de norma es la Constitución¹¹¹ y también se suele partir del concepto menos riguroso de Constitución, para incluir al Estatuto de Bayona entre ellas, aunque sin perder por ello su consideración de Estatuto.

El tratamiento del Estatuto de Bayona como Constitución o no, va a depender, por tanto, de lo que se entienda por Constitución por parte del historiador o por lo que el momento histórico constitucional imponga. No obstante, independientemente de lo que considere la doctrina, el Estatuto forma parte de la historia del constitucionalismo español al intentar conseguir con sus disposiciones el derrumbamiento institucional del Antiguo Régimen, tal como sucedió posteriormente con la Constitución de Cádiz. Por tanto, a pesar de las novedades que presenta, no podemos denominarlo Constitución, salvo que, como ya dijimos, el concepto mismo de Constitución se entienda como una norma de suma flexibilidad.

El Estatuto de Bayona es el primer Texto español, que se puede considerar como un intento de ser “ley fundamental”¹¹² y su contenido responde a los inicios del constitucionalismo español, a lo que podríamos llamar “prolegómenos constitucionales”¹¹³.

10. LA IDEOLOGÍA EN EL ESTATUTO DE BAYONA

La mayoría de las novedades introducidas en el Estatuto de Bayona coinciden con las ideas de los ilustrados españoles del s. XVIII. Los afrancesados españoles se basaron en el despotismo ilustrado y tuvieron una amplia participación en la elaboración del Estatuto de Bayona¹¹⁴.

Por tanto, el Estatuto de Bayona ha sido tachado de ser un Texto afrancesado y también de afrancesamiento en cuanto a sus orígenes.

La ideología de los afrancesados se recoge en el Estatuto, como ha quedado patente, sobre todo, en la exposición de los principios políticos.

¹¹¹ Clavero, B. *Manual de historia constitucional de España*, Alianza, Madrid, 1989, pp. 13-14. La Constitución puede considerarse “la norma que pretende ser el marco de otras normas, que tiende de este modo a regular la determinación del ordenamiento” o “Constitución como norma con pretensión de marco”. En el capítulo 1º de este mismo manual se refiere al Estatuto de Bayona como “la primera Constitución Española sólo lo fue relativamente”.

¹¹² Muñoz de Bustillo Romero, C.: *Bayona en Andalucía*, CEE, Madrid, 1991, pp. 31-39.

¹¹³ Clavero, B.: *Evolución del constitucionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 24.

¹¹⁴ Artola, M.: *Los afrancesados*, Turner. Madrid, 1976.

El llamado afrancesado político o colaboracionista se denomina a la persona, que ha colaborado activamente en el gobierno de José I, tanto con sus actuaciones, como con su apoyo. De esta manera, distinguimos al afrancesado político del afrancesado ideológico e intelectual.

La política ilustrada encontró su caldo de cultivo en las disposiciones que desarrollaron los preceptos del Estatuto. Son los afrancesados los que José I escoge para ocupar altos cargos en el gobierno y fueron también los encargados de llevar a cabo el escaso desarrollo legislativo¹¹⁵.

Junto al afrancesado político, tenemos que situar la figura del “juramentado”. Los juramentados formaban un grupo de individuos, en mayor número que los afrancesados y fueron los que juraron fidelidad y obediencia al monarca y al Estatuto de Bayona. Los juramentados aceptaron las disposiciones constitucionales más por imposición, que por identificación ideológica con los principios del Estatuto.

Fueron los acontecimientos político-militares acaecidos desde 1808 a 1810, los que impusieron a través de las tropas imperiales la ideología, que contenía el Estatuto de Bayona.

Un ejemplo es el decreto de 4 de diciembre de Napoleón, por el que se organiza el Tribunal de reposición creado por el Estatuto de Bayona (art. 101). Otra disposición de la misma fecha destituyó a todos los miembros del Consejo de Castilla, órgano que debía haber sido el Tribunal de reposición, según consta en el Estatuto (art. 104). Estas disposiciones están relacionados con el día 4 de diciembre, fecha en que Napoleón consigue la capitulación de Madrid y entiende que la Corona española ha vuelto a sus manos.

El 22 de enero de 1809 es otra fecha histórica, José I entra de nuevo en Madrid, quiere concentrar el poder en su persona y desarrollar la administración, aplicando lo más posible las disposiciones del Estatuto de Bayona.

Fruto de esta “intervención militar” son las numerosas disposiciones, que se dan en los meses venideros; el Decreto de 9 de febrero de 1809 sobre comisarías regias e instrucciones; el Decreto de 16 de febrero de 1809 sobre juramento de fidelidad y obediencia al Rey y al Texto constitucional por parte de los empleados civiles y que será el origen de la figura del “Juramentado” o las disposiciones que se refieren a la creación y organización del nuevo Consejo de Estado.

¹¹⁵ Muñoz de Bustillo Romero, C.: Op. cit., pp 40-45.

La indecisa batalla de Talavera (julio-agosto 1809) trajo consigo una crisis político militar, se suprimieron todos los Consejos del Antiguo Régimen, se anularon los títulos de grandeza de España, que no hubieran sido revisados por la nueva dinastía y se suprimieron todas las órdenes regulares, monacales, mendicantes y clericales, siendo esta última la medida de más impacto social.

De estos ejemplos, se deduce que las tropas francesas se convierten en el único sostén del nuevo monarca y que el Estatuto de Bayona es la base sobre la que pretende sustentar su gobierno. Esta es la relación entre el Texto constitucional y la ideología, que en él se contiene y el ejército y su supuesta intervención militar.

11. LA LIBERTAD RELIGIOSA EN EL ESTATUTO DE BAYONA

El Estatuto de Bayona supone el primer acto constituyente en el que se refleja la cuestión religiosa. No obstante, a pesar de que el Estatuto de Bayona introducía importantes cambios estructurales, no sucedía lo mismo en materia religiosa. El Estatuto de Bayona, igual que la misma Constitución de 1812, constituyen un paradigma de Textos constitucionales confesionales e intolerantes¹¹⁶.

El Título primero “De la religión” contiene un solo artículo¹¹⁷, siendo el primero del total de los ciento cuarenta y seis, que se incluyen en el Estatuto de Bayona.

La religión católica es no sólo la de la nación y la de las posesiones españolas, sino también la del Rey. No se tolera, además, ninguna otra, ni tampoco el culto privado de otra religión. Si en otros aspectos, el Estatuto y Napoleón optaron por introducir reformas más serias e importantes, en materia religiosa no fue así. Un peso específico en la falta de innovación en materia religiosa la tuvieron los informes de alguno de los españoles “afrancesados” que entendían que la religión católica era consustancial al español y que la introducción de la tolerancia en España podía producir mayores males, entre los que se encontraba la división y la discordia¹¹⁸.

En esto, el Estatuto inaugura la tradición que vamos a encontrar en otros Textos de transigir en la confesionalidad del Estado con el objeto de incorporar otras reformas de las estructuras políticas y económicas. Esta tradición será seguida por la Constitución

¹¹⁶ Véase, Amorós Azpilicueta, J.J.: *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 1984.

¹¹⁷ Art. 1 E.B.: “La religión católica, apostólica y romana, en España y en todas las posesiones españolas, será la religión del Rey y de la nación; y no se permitirá ninguna otra”.

¹¹⁸ Véase, Basterra, D.: *El derecho a la libertad religiosa y a su tutela jurídica*, Universidad Complutense, Civitas, Madrid, 1989.

de 1812 elaborada en Cádiz en la que se va a dejar sentir la fractura ideológica que se va a producir en relación con las posturas sobre la libertad religiosa.

Resulta sorprendente, por tanto, a simple vista la declaración tajante de confesionalidad que establece el artículo primero del Estatuto, que sirve de pórtico al Texto constitucional, al manifestar expresamente "y no se permitirá ninguna otra". La importancia de la religión en esta época va a ser destacada, a pesar de que no se hicieran seria innovaciones, si bien es cierto que solamente se dedica un Título a ella, éste va a ser el primero, el que sirve después del preámbulo para introducirse en el Texto constitucional.

Así, podemos observar en una memoria remitida el 23 de diciembre de 1792 por José Marchena a Le Brun, Ministro de asuntos exteriores en Francia, como le pone de manifiesto "Hay que convenir en que la religión papista o católica ha echado raíces más profundas en el suelo español que en el francés; y sería temerario atacar de frente las preocupaciones religiosas"¹¹⁹, lo que evidencia que el tema era muy importante y que no era conveniente introducirse en polémicas al respecto.

Es de destacar, de todas las maneras, que ya en el primer Proyecto de constitución en su Título VII figuraba bajo el epígrafe "Culto" el art. 47 que establecía "La religión Católica, Apostólica y Romana es la sola cuyo culto puede ser tolerado en España". Hay que tener en cuenta que el tratado de cesión concluido con Carlos IV imponía como condición la conservación de la religión católica. Además, como bien señala, Sanz Cid¹²⁰ "era, además, una necesaria satisfacción el estado de espíritu de la península".

Por otra parte, el Título VII del primer Proyecto lo constituían seis artículos desde el 47 al 52 ambos inclusive dedicados al culto o la religión. El art. 47 señalaba que la única religión tolerada en España era la religión católica, apostólica y romana. El resto de los artículos estaban dedicados al Tribunal de la Inquisición.

El tercer Proyecto añadía "España y todos sus dominios" y "No se permitirá el culto de ninguna otra". Vemos que no se modificó esencialmente la materia referida al culto.

¹¹⁹ Martínez de Pisón Cavero, J.: *Constitución y libertad religiosa en España*, Ed. Dykinson, Madrid, 2000, pp. 98-99.

¹²⁰ Vid. Sanz Cid., Op.cit., p. 192.

Hay que tener en cuenta que el tema religioso era en aquel momento delicado, lo que se pone de manifiesto en la respuesta dada a la Junta de Gobierno por el obispo de Orense con motivo de haber sido nombrado diputado por la Junta de Bayona.

En esa respuesta ya se evidencia una cierta ironía al manifestar "el gran interés que toma en que los pueblos y soberanos sus aliados aumenten su poder, sus riquezas y dichas en todo género", quizá porque el obispo de Orense ya presentía lo que podía acontecer en España teniendo en cuenta que además era Consejero de los Reyes.

Si bien es cierto que el obispo daba respuesta a la Junta de Gobierno, a su vez, formulaba unas preguntas en las que se puede destacar una cierta desconfianza e incredulidad, ya que si bien resalta que "hay que curar males, reparar perjuicios de mejorar la suerte de la nación y de la monarquía", hace constar las renunciaciones de los Reyes en Bayona e infantes en Burdeos, las cuales "se han hecho rodeadas de coacción y temor" y manifiesta que "desean que dentro de España y en las Cortes Generales del Reino, hiciesen lo que libremente quisiesen y la Nación misma con la independencia y soberanía que la compete, procediese en consecuencia a reconocer por su legítimo Rey, al que la naturaleza, el derecho y las circunstancias llamasen al trono español", cuyo resultado es que "Napoleón será el mayor de los emperadores de Europa, el moderado, el justo, el magnánimo, el benéfico Napoleón el grande". También manifiesta su poca conformidad con la designación como Teniente Gobernador del Reino al Duque de Berg.

En conclusión se evidencia que la Iglesia o un sector de la misma muestran disconformidad con los acontecimientos que están ocurriendo en España y se observa una gran desconfianza, como demuestra la respuesta dada por el obispo de Orense, que sobre todo reclama una autoridad legítima, ya que considera que las renunciaciones efectuadas por los Reyes en Bayona y los infantes en Burdeos han sido coaccionadas para poder mitigar posteriormente los males de España que en aquel momento eran muchos, tanto en el plano económico, como en el social y político. Quizá fue éste el motivo por el que en el Texto definitivo no se hiciese mención al culto y mucho menos al Tribunal de la Inquisición para evitar polémicas que pudieran irritar a un sector de la sociedad y de la iglesia.

El artículo del Estatuto de Bayona que analizamos consigna, por tanto, la unidad religiosa. A pesar de que el Estatuto de Bayona introducía importantes cambios

estructurales en algunos aspectos, no ocurre lo mismo en lo relativo a la religión¹²¹. El Estatuto es un ejemplo de Texto constitucional “confesional” e “intolerante”, ya que la religión católica es no sólo la de la nación y la de las posesiones españolas, sino también la del Rey. Ni siquiera el culto privado de otra religión está permitido. El hecho de que en materia religiosa no se introdujeran reformas, parece que se debió a informes de algunos afrancesados que entendían que la religión católica era algo consustancial al español y que no era posible introducir la tolerancia por los perjuicios que podía provocar: La división y la discordia. El Estatuto de Bayona es pionero, al transigir en la confesionalidad del Estado con el objeto de introducir otras reformas políticas y económicas. Esta tradición se observará en la Constitución de 1812, cuando declara en el art. 12 que la nación española será “perpetuamente” la católica romana.

12. EL ESTATUTO DE BAYONA: SU SIGNIFICACIÓN

El Estatuto de Bayona tenía como una de sus finalidades legitimar en el poder la nueva dinastía Bonaparte, pero tampoco suponía el Texto una norma extraña, ya que en el mismo se identifican unas aspiraciones constitucionales, que ya habían tenido su manifestación desde los últimos años del s. XVIII. Gracias al Estatuto de Bayona tenemos la primera experiencia constitucional, la primera Constitución, a pesar de haberse desarrollado en una circunstancias problemáticas debido a los acontecimientos históricos del momento¹²².

Fue la parte española, la que señaló la idea de hacer una Constitución. La cesión de la Corona a favor de Napoleón a comienzos de mayo de 1808 se considera un momento adecuado para su nacimiento.

Napoleón se mostraba reticente en principio ante esta idea, de hecho el 8 de Mayo escribía Napoleón, que sólo quería, “convocar una asamblea de diputados de todas las provincias” para “hacer conocer que el Rey Carlos y el príncipe de Asturias me han cedido sus derechos” y “consultar la nación sobre la elección de nuevo soberano”.

Esta “consulta a la nación” es el primer cauce hacia la posibilidad de crear un Texto constitucional.

¹²¹ Véase Martínez de Pisón Cavero, J.: *La Constitución y libertad religiosa en España*. Ed. Dykinson, Madrid, 2000, pp. 97-99.

¹²² García-Gallo de Diego, A.: *Manual de historia del derecho español*, Agesa, Madrid, 1997, tomo I, p. 473 y tomo II, pp. 1026 – 1033.

El 25 de mayo en su “proclama a los españoles” tras la convocatoria de la Asamblea, Napoleón deja traslucir la idea: “Españoles: Se ha hecho convocar una asamblea general de diputaciones de provincias y ciudades. Quiero asegurarme por mi mismo de vuestros deseos y necesidades. Depositare entonces mis derechos y colocare vuestra gloriosa corona sobre la cabeza de otro yo, garantizándoos una Constitución que concilie la Santa autoridad del Soberano con las libertades y privilegios del pueblo”.

El término Constitución significaba poco para la parte francesa, que en definitiva era la que la concedía, pero mucho para la Española, que la reclamaba.

Se pedía un marco normativo para una Monarquía desconocida. Se hablaba de una asamblea general de representantes locales convocada “para contribuir o poner las bases de la nueva Constitución que debe gobernar la monarquía”. También se pensó en la reunión de algún tipo de Cortes tradicionales, pero no ofrecía la representatividad nacional buscada. Al final, como dijimos, se constituyó una asamblea con composición de carácter estamental, con Iglesia y nobleza y también de tipo corporativo, conformada por Universidades, Consulados de comercio, otras entidades y representaciones locales. También una presencia americana por designación directa. Esta asamblea constituida en Bayona tuvo un ambiente de rechazo, se produjeron excusas y más designaciones directas. Al final se denominó “Junta Nacional” o “Junta Española” y se consideró que era un órgano capaz de dar un Texto constitucional. Esta Junta actuó bajo la dirección y supervisión de Napoleón.

Al final, las competencias de la Junta simplemente fueron deliberativas. Se trataba de deliberar sobre el Texto, que había presentado a la Junta el mismo Napoleón: “Para todas las votaciones, que se hicieron, tuvo la Junta presente que el resultado de sus deliberaciones no era para otro objeto ni tenía otro valor que el de que se presentase su opinión en los diferentes artículos al benéfico autor del Proyecto de Constitución”.

Las deliberaciones de la asamblea se celebraron entre el 15 de junio y el 7 de julio de 1808. Entre las escasas modificaciones hubo una importante. Se cambió la denominación de la norma que pasó a llamarse Estatuto Constitucional. Se promulgó el día 8 y se publicó en la Gaceta de Madrid en los números de las fechas del 27 al 30.

Los asambleístas de Bayona han sido tachados de afrancesados. No todos los concurrentes lo eran; algunos asambleístas acudieron de buena fe, pensando en una normal transmisión de poderes de la Casa de Austria a una dinastía francesa¹²³. Entre

¹²³ Clavero, B.: *Manual de historia institucional de España*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, p. 15-23.

los asambleístas de Bayona figuran personalidades actuantes de la Guerra de la Independencia con el más acusado patriotismo, como el General Pérez de Herrasti (defensor de Ciudad Rodrigo) y como el VII Conde de Fernán Núñez y I Duque de Fernán Núñez, Carlos Gutiérrez de los Ríos y Sarmiento (Coronel de un regimiento de caballería: el de Granaderos de Fernando VII, participante en la lucha contra las fuerzas napoleónicas). Por tanto, todos los legisladores del Estatuto de Bayona no pueden ser calificados de afrancesados. La mayoría fueron víctimas de la confusión creada por la conducta de Carlos IV y por las abdicaciones de Bayona¹²⁴.

Martínez de la Rosa ha proclamado la radical nulidad del Texto constitucional por el vicio de origen que tenía y por sus defectos, pero también ha reconocido que sus principios básicos y las instituciones que regulaba impedían un poder absoluto y eran, por tanto, bastante importantes¹²⁵.

También se ha llegado a considerar a la Constitución de Bayona muy superior a la de Cádiz de 1812¹²⁶.

Hay que reconocer un propósito de acierto en el Estatuto de Bayona en el desarrollo de ideales jurídicos, que siguen todavía vigentes.

El Estatuto de Bayona es también un Texto, que se separaba del absolutismo borbónico, ya que es una mezcla de liberalismo, corporativismo del Antiguo Régimen y pragmatismo napoleónico¹²⁷.

Es innegable su valor para la historia, ya que ha servido para la redacción de constituciones posteriores, siendo la más representativa la Constitución de 1812.

Los derechos y libertades, que reconocía, la unidad de Códigos, la libertad de industria, comercio y cultivo, la supresión de aduanas interiores, el establecimiento de un único sistema tributario para todo el reino, la separación entre el tesoro público y el patrimonio de la Corona, etc, significaban un gran cambio social y político. Tenemos que mencionar también como elementos reformantes: la organización del poder, la reunión periódica de las Cortes y la aprobación de los presupuestos por el Parlamento.

¹²⁴ González Deleito, N.: “Aspectos procesales de la Constitución de Bayona”, en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, núm. IV, Oct-Dic-1976.

¹²⁵ Martínez de la Rosa, F.: *El espíritu del siglo*, obras completas, tomo I, Biblioteca de Autores Españoles, S.A., Madrid, 1835-1851, p. 360.

¹²⁶ Villa Urrutia Marqués de.: *Fernando VII, rey constitucional*, Librería Beltrán, Madrid, 1943, pp. 51-54.

¹²⁷ Torres del Moral, A.: *Constitucionalismo histórico Español*. Atomo, Madrid, 1988, pp. 32-33.

Los propósitos reformadores están patentes a lo largo del Texto constitucional. Desde un punto de vista práctico, en el orden procesal constitucional, del Estatuto de Bayona no quedó nada.

A pesar de estas consideraciones, tenemos que hacer una valoración positiva del Texto constitucional. Se ha criticado la opción política que los afrancesados hicieron a favor de la monarquía de José Bonaparte. Tal vez, hubiera sido preferible un liberalismo matizado a la opresión fernandina posterior del sexenio absolutista y de la década ominosa. Además, por primera vez se rompía con el Antiguo Régimen en el constitucionalismo Español, ya que el poder del rey quedaba limitado por la existencia de unos derechos mínimos del ciudadano, que contaban con un sistema de garantías.

Además, la Constitución de 1812, que es la más representativa del movimiento liberal está inducida por la existencia del Estatuto de Bayona como Constitución escrita y de contenidos liberales¹²⁸.

Tenemos también que añadir, que a pesar de ser el Estatuto un Texto con imprecisiones, es técnicamente aceptable en ciertos aspectos como son: compleja organización de los poderes del reino, unidad de Códigos, presupuestos del Estado, separación del Tesoro del Estado del patrimonio de la Corona, supresión de aduanas interiores, sistema tributario único, rendición de cuentas a las Cortes y disminución de los fideicomisos, mayorazgos y sustituciones.

Era un Texto pragmático, ajustado en lo posible a las demandas del pueblo Español, con una ejecución sucesiva y gradual, para que su aplicación completa fuera antes del 1 de enero de 1813.

Se hubiera producido una transformación social, si el programa de reformas se hubiera llevado adelante¹²⁹, por lo que el Estatuto de Bayona es superior en ciertos aspectos a algunos Textos españoles constitucionales.

La escasa vigencia del Estatuto de Bayona se debió desde el punto de vista histórico al inicio de la guerra de la Independencia. El 21 de julio de 1808 el general Castaños derrotaba en Bailén al ejército francés y el 19 de agosto la Gazeta publicaba el acuerdo del Consejo de Castilla, declarando nulos los actos de abdicación de Carlos IV y Fernando VII. El 24 de agosto, Fernando VII era proclamado como rey, tras la entrada de las tropas españolas en Madrid. José I sólo fue capaz de realizar campañas militares,

¹²⁸ González Casanova, J. A.: "La cuestión de la soberanía en la Historia del constitucionalismo Español", *en soberanía y Constitución*, Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos, Oviedo, 1998.

¹²⁹ Artola, M.: *La burguesía revolucionaria, 1808-1869*, Alfaguara, Madrid, 1973.

mientras que por parte de los españoles, una vez conformada la Junta Gubernativa de Aranjuez en septiembre de 1808, se empezaban a crear formas estatales de organización, que desembocarían en las Cortes de Cádiz y en el Texto constitucional de 1812.

Por estos motivos, José I sólo pudo aplicar parcialmente el Estatuto de Bayona.

A pesar de la escasa vigencia del Texto de Bayona, su existencia se percibirá en los acontecimientos posteriores acaecidos en España y América.

La ocupación francesa y los acontecimientos posteriores pusieron de manifiesto que la realidad social, política y económica había cambiado. Se necesitaba buscar otras fórmulas de organización, ya que los principios del Antiguo Régimen, en los que se había sustentado el Imperio español habían caído para siempre.

13. LA SUPERVIVENCIA DEL ESTATUTO DE BAYONA DE 1808 EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

1. Del Estatuto de Bayona de 1808 a la Constitución de Cádiz de 1812

Entre la primera reunión de la Junta Central Suprema Gubernativa del Reino en Aranjuez, el 25 de septiembre de 1808, hasta que se promulgó la primera Constitución española, el 19 de marzo de 1812 transcurrieron cuatro años.

Una figura muy importante fue Gaspar Melchor de Jovellanos¹³⁰, ya que participó activamente en el proceso político social constituyente desde mayo de 1809 al establecer una consulta de opinión en torno a la redacción del Texto constitucional de 1812. Además, Jovellanos luchó por el sistema estamental, de modo que nobleza, clero y ciudades tuvieran voto en las Cortes.

El 24 de septiembre de 1810 en Cádiz, se reunieron las Cortes con un bipartidismo claro. Por un lado, estaban los llamados liberales, que aportaban todas las ideas de corte liberal y reformistas de la ilustración y, por otro, los llamados serviles del Antiguo Régimen, que querían mantener sus privilegiadas posiciones sin que nada cambiara, salvo la vuelta del Rey.

¹³⁰ Pascual, P.: *Partidos políticos y Constitución en España*, Ed. Fragua, Madrid, 1986, pp 16-19.

El Estatuto de Bayona, como ya dijimos, no alude a la soberanía de la Nación en consonancia con una concepción del Estado absolutista-estamental¹³¹. Se reconocen algunos derechos personales, se regula el principio de legalidad penal y se forman Códigos, pero no hay una declaración de derechos y tampoco una separación de poderes, lo que convierte al Estatuto en el exponente de un liberalismo moderado.

2. Características particulares de la Constitución de 1812

La Constitución de 1812, como todas las constituciones de línea avanzada tuvo una duración inferior a seis años en períodos sucesivos y su ideología fue calificada de progresista. Esta Constitución comenzaba con las palabras “En el nombre de Dios todopoderoso...” y establecía en su art. 1º que “la Nación española es la reunión de todos los españoles en ambos hemisferios”. Entre sus rasgos distintivos con el Estatuto de Bayona podemos señalar el artículo 3, que consignaba a la nación como sujeto de soberanía, a la que pertenecía “exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”. También reconocía la separación clásica de poderes, aunque concedía al Rey el veto sobre el poder legislativo. Establecía una “monarquía moderada hereditaria”¹³²; el Rey era inviolable, no estaba sujeto a responsabilidad y nombraba y cesaba a los Secretarios de Estado y del Despacho, los cuales no podían ser diputados, refrendaban las órdenes reales y eran responsables ante las Cortes.

La Regencia la ejercía la Reina Madre, si la hubiere, entrando en funcionamiento el mecanismo asignado a las Cortes de no ocurrir así. No había Ley Sálica.

Respecto a la función legislativa, había una sola Cámara legislativa, que hacía las leyes con el Rey y controlaba al gobierno. El sistema electoral contaba con sufragio directo en el primer grado e indirecto en los tres restantes. Entre los derechos de la persona figuraban el de la propiedad, *habeas corpus*, inviolabilidad del domicilio y la libertad de expresión. La religión estatal era la católica. La reforma del Texto constitucional era rígida y su autor fueron las Cortes constituyentes. Tenía 10 Títulos y 384 artículos. Estos, en resumen, eran los rasgos definatorios de la Constitución de 1812 y volveremos sobre ellos, cuando los contrastemos con los del Estatuto de Bayona para establecer las principales diferencias de ambos Textos constitucionales, aunque sí

¹³¹ González Casanova, J.A.: “La cuestión de la soberanía en la historia del constitucionalismo Español” en *Soberanía y Constitución*, Instituto de Estudios Parlamentarios, Oviedo, 1998, pp. 297-298.

¹³² Pascual, P., Op. cit., p.19

podemos resaltar que la Constitución de 1812 fue “una Constitución liberal avanzada para su época y modelo de liberalismo para Europa”¹³³, a pesar de sus escasas fases de vigencia entre períodos de absolutismo finalizados con la muerte de Fernando VII.

Se trata de una Constitución pragmática¹³⁴ frente a la corriente absolutista recogida en el Estatuto de Bayona, derogada en 1814, restablecida en 1820, nuevamente derogada en 1823 y restaurada en 1836, después del motín de la Granja, siendo sustituida por la Constitución de 18 de junio de 1837.

Es una Constitución que no pretende romper con la tradición nacional más genuina¹³⁵, ya que restaura instituciones como la monarquía templada y las Cortes, si bien preponderan las nuevas ideas en el contenido del razonamiento de la Constitución¹³⁶.

3. La Constitución: los liberales y los absolutistas

El pueblo Español se alza contra la invasión de Napoleón apoyado internamente por la nobleza afrancesada.

Esta lucha por la independencia se bifurca en dos direcciones. Por un lado, está la resistencia al invasor por parte del clero y la nobleza, que busca el retorno del sistema absolutista anterior bajo la monarquía de Fernando VII y, de otro, participan en el movimiento de independencia sectores liberales e ilustrados con el fin de poder realizar las reformas anheladas. De aquí parten las medidas liberales adoptadas por las Juntas, aunque comparten los conceptos absolutistas reflejados en la vuelta del rey y el restablecimiento de la religión¹³⁷.

Las Cortes de Cádiz se hacen eco de los dos grandes sectores ya mencionados: los liberales y los absolutistas. Las grandes disputas sobre soberanía, inquisición o

¹³³ Torres del Moral, A.: *Constitucionalismo histórico español*. Ed. Atomo, Madrid, 1988, p. 26.

¹³⁴ Attard, E.: “El constitucionalismo Español 1808-1978. Ensayo histórico-jurídico”, en *Revista General de Derecho*, n.º. 510, Marzo, 1987, pp. 41-55.

¹³⁵ Ferrando Badía, J.: “La Constitución Española de 1812 y El Congreso de Verona”, en *Cádiz Diputación*, CLXXV. Diputación de Cádiz, Cádiz, 1987, p.60.

¹³⁶ Así, Arguelles en su discurso preliminar concluye “Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española, sino que se mire como nuevo el método que ha distribuido las materias, ordenándolas y clasificándolas para que formasen un sistema de ley fundamental y constitutiva, en el que estuviere contenido con enlace, armonía y concordancia cuanto tienen dispuesto las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla.” *Constitución de Cádiz. Discurso preliminar*, en *Colección de leyes fundamentales*, textos editados por Ramón Sáinz de Varanda, Zaragoza, 1957, p. 29.

¹³⁷ Sole Tura, J y Aja, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España 1808-1936*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1994, p. 3.

abolición de señoríos jurisdiccionales minimizan las posturas de estas dos líneas políticas¹³⁸.

El principio de soberanía nacional sigue las ideas de la Revolución Francesa y la independencia americana, siendo aprobado por las Cortes en su primera reunión de 24 de septiembre de 1810 y trasladado posteriormente al artículo 3 de la Constitución.

La soberanía nacional era la base del reconocimiento de derechos individuales, de la limitación del poder del monarca, de la separación de poderes y de la supresión de privilegios, lo que conforma la futura reforma liberal del Estado.

El punto más favorable para los absolutistas fue el reconocimiento de la religión católica recogido en el artículo 12: “La religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera”. Sin embargo, triunfan los liberales en el reconocimiento de derechos de los ciudadanos protegidos en el artículo 4, donde se establece que “la nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. Otros derechos individuales dispersos a lo largo del Texto son la igualdad jurídica (art. 248), inviolabilidad de domicilio (art. 306), libertad de imprenta para libros no religiosos (art. 371), sufragio (art. 29), educación elemental (arts. 256 y 366) y una serie de garantías penales y procesales (arts. 302 y 303), etc.

Otra de las novedades más importantes de corte liberal introducidas por el Texto constitucional de 1812 es la división estricta de poderes (arts. 14 a 17) y la Constitución de las Cortes como institución central del nuevo régimen, ya que representa la voluntad nacional (art. 27) y tiene poderes muy amplios, pues, además de elaborar las leyes, toma decisiones que atañen a la sucesión de la Corona y aprueba los Tratados internacionales entre otras funciones.

El Estado aparece organizado mediante un compromiso entre liberales y absolutistas, siendo favorable a las ideas de corte liberal debido a la situación política en que se llevó a cabo la aprobación del Texto constitucional de Cádiz.

¹³⁸ Morodo, R y Díaz, E.: “Tendencias y grupos políticos en las Cortes de Cádiz y en las de 1820”, *Cuadernos Hispanoamericanos*, núm. 201, septiembre de 1966.

4. Reforma política y social

La Constitución de Cádiz supone una reforma política traducida en la proclamación de la soberanía nacional, la separación de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial conforme a la teoría de Montesquieu y la concesión de libertad de imprenta. Supone también una reforma social, ya que suprime los señoríos y declara la igualdad de todos los españoles ante la ley. Por último, la Constitución de Cádiz conlleva una reforma económica promoviendo el desarrollo mediante la libertad¹³⁹.

Por tanto, la Constitución de Cádiz definió un sistema político de corte liberal, que sostuviera las reformas y que se opusiera al mismo tiempo a la que Napoleón había dado en Bayona¹⁴⁰. La Constitución de 1812 instauró un cambio político y un cambio social.

El Texto de Cádiz asume las consecuencias de la Revolución Francesa, eliminando los estamentos y sometiendo a los representantes a un mandato imperativo, lo que les hace ser portavoces de sus electores¹⁴¹.

Recogidas estas ideas de conjunto, vamos a comparar el Estatuto de Bayona con el Texto de Cádiz de 1812, estableciendo las aportaciones del primero sobre el segundo y las principales diferencias entre ambos Textos legislativos.

5. Diferencias y aportaciones del Estatuto de Bayona respecto a la Constitución de 1812

En primer lugar, el Estatuto de Bayona ha estado caracterizado por su origen francés motivado por el poder napoleónico, al haber sido votado fuera del territorio español, la Constitución de Cádiz se aprueba en Cádiz en España y en un ambiente político diferente, aunque los principios del Estatuto de Bayona van a quedar reflejados en muchos artículos del Texto del año 1812.

¹³⁹ Attard, E.: “Constitucionalismo español: 1808-1978. Ensayo histórico-jurídico”, en *Revista General de Derecho*, núm. 510, marzo, Madrid, 1987, p. 772.

¹⁴⁰ Fernández Almagro, M.: *Orígenes del régimen constitucional en España*, Ed. Labor, Barcelona, 1976, pp. 181-185.

¹⁴¹ Esta idea ha sido subrayada por Joaquín Tomás Villarroya en *Breve historia del constitucionalismo Español*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, “La revolución francesa disolvió los estamentos en el seno de la unidad de la Nación y cambió aquellos esquemas representativos: en lo sucesivo, los Diputados no van a representar a electores o estamentos concretos, sino a la nación en su totalidad; no van a reflejar una voluntad preexistente ni a expresar deseos o instrucciones consignadas en cuadernos, sino que van a crear, por sí mismos, la voluntad nacional”.

La unidad religiosa recogida en el art. 1º del Estatuto de Bayona aparece en el art. 12 del capítulo 2º del Título 2º del Texto de 1812. Ya dijimos que un triunfo para los absolutistas fue el reconocimiento de la religión católica como religión perpetua de la nación española¹⁴².

Respecto a la sucesión de la Corona el Texto de Cádiz mantiene una constante prevención hacia un posible absolutismo.

Frente al principio francés de la Ley Sálica reconocido en el art. 2º del Estatuto de Bayona, el Texto de Cádiz llama a las mujeres a la Corona¹⁴³. En este artículo, el Texto de Bayona transfería el derecho de disponer de la Corona de España por testamento, agotada la familia de Napoleón. La Constitución de 1812 por el contrario declaraba que la soberanía radicaba en la nación (art. 3º), y que no podía constituirse en patrimonio de una persona o familia (art. 2º)¹⁴⁴.

El Estatuto de Bayona en su art. 4º enumeraba los títulos del Rey, mientras que el Código de 1812 en su art. 169 establecía que “El rey tendrá el tratamiento de majestad católica”. Además la división territorial del artículo 10 no se ajustaba a los antiguos títulos de los monarcas.

Los principios reconocidos en la fórmula del juramento del Rey recogidos en el art. 6º del Estatuto de Bayona: religión, constitución, integridad e independencia nacional, libertad individual, propiedad y gobierno por el interés, la fidelidad y la gloria de España están plasmados en el art. 173 de la Constitución de 1812, aunque se da mayor fuerza a este juramento con la prohibición de otra religión en el reino distinta de la católica mediante la fórmula “juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reino”.

La Constitución de Cádiz establecía una “monarquía moderada hereditaria”¹⁴⁵, denominada constitucional en un régimen liberal.

¹⁴² Art. 12 C. Cádiz.: “La religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única y verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”.

¹⁴³ Art. 180 C. Cádiz.: “A falta del señor D. Fernando VII de Borbón sucederán sus descendientes legítimos, así varones como hembras”.

¹⁴⁴ Art. 2 C. Cádiz.: “La Nación Española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.

Art. 3 C. Cádiz.: “La Soberanía reside esencialmente en la nación, y, por lo mismo, pertenece a esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

¹⁴⁵ Attard, E. “Constitucionalismo español: 1808-1978. Ensayo histórico-jurídico”, en *Revista General de Derecho*, nº 510, Madrid, 1987, p. 772.

Respecto a la Regencia, el art. 8 del Estatuto de Bayona relativo a la minoría de edad del rey se recoge en los artículos 185 y 186 de la Constitución de Cádiz en los mismos términos¹⁴⁶.

Pero la novedad más importante respecto a la Regencia por parte del Texto de 1812 es el establecimiento de un modo normal de la forma de Regencia corporativa (arts. 189, 193 y 194) frente a la excepcionalidad que supone esta forma en el Estatuto de Bayona como regula su art. 16 “En el caso de no haber designado regente el rey predecesor, y de no tener veinticinco años cumplidos ninguno de los infantes, se formará un Consejo de Regencia compuesto de los siete senadores más antiguos”.

Frente al sistema de tutela basado en el Consejo de tutela conforme el art. 20 del Estatuto de Bayona, el Texto de Cádiz confiere la tutela del Rey, en su testamento; en su defecto, a la Reina madre, mientras permanezca viuda; en su defecto, a las Cortes. En el primer y tercer caso exigía la cualidad de ser natural del reino¹⁴⁷.

En cuanto a la dotación de la Corona, la Constitución de 1812 dedica a la dotación de la Familia Real el capítulo V (arts. 213-221), dejando a las Cortes la facultad de señalar estas dotaciones. Siguiendo el orden del Estatuto de Bayona llegamos al Título VI bajo la rúbrica del Ministerio. El art. 27 recoge la existencia de nueve Ministerios. Por el contrario, la Constitución de 1812 determina el número de siete Ministerios, designando a los Ministros con el nombre de Secretarios del despacho, a saber: Estado, Gobernación para la península e islas adyacentes, Ultramar, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina.

Estos Ministros refrendaban las órdenes reales y eran responsables ante las Cortes, no pudiendo ser diputados. La responsabilidad ministerial aparece tratada muy vagamente en el art. 31 del Estatuto de Bayona mientras que los artículos 226, 228 y 229 del Texto del año 1812 la determinan muy precisamente. La persona del Rey era inviolable y no estaba sujeta a responsabilidad.

Respecto a la composición del Senado, los arts. 32, 33, 34 y 35 del Estatuto de Bayona siguen el art. 57 del Senado Consulto del XII, por lo que el Senado a que se refiere el Título VII del texto de Bayona no es semejante al Senado regulado en el Texto

¹⁴⁶ Art. 185 C. Cádiz.: “El Rey es menor de edad hasta los diez y ocho años cumplidos”.

Art. 186 C. Cádiz.: “Durante la menor edad del rey será gobernado el reino por una regencia”.

¹⁴⁷ Art. 198 C. Cádiz.: “Será tutor del rey menor la persona que el rey difunto hubiere nombrado en su testamento. Si no le hubiere nombrado será tutora la reina madre mientras permanezca viuda. En su derecho será nombrado el tutor por las Cortes. En el primero y tercer caso el tutor deberá ser natural del reino”.

de Cádiz, lo que sí pasa a las Cortes (art. 308) es la facultad de suspender las garantías que el Estatuto de Bayona arroga al Senado¹⁴⁸.

La libertad individual y de imprenta del art. 39 del Estatuto de Bayona están garantizadas en la Constitución del 1812 por el art. 172, párrafo 11 y por el art. 131, párrafo 24¹⁴⁹ dedicado a las Cortes.

De la estructura del Antiguo Régimen procede la institución del Consejo de Estado. El Estatuto de Bayona organizaba este alto Tribunal siguiendo el modelo francés del Senado Consulto del año XII. La Constitución de Cádiz difiere bastante del Estatuto en el tratamiento de este órgano. Los artículos 231 a 241 citan el Consejo de Estado como primer órgano consultivo de la Corona. Respecto a su composición está integrado por cuarenta individuos nombrados por el Rey a propuesta de las Cortes, entre los que reúnan virtudes, talento y conocimientos necesarios: cuatro de los grandes de España; cuatro eclesiásticos; dos de ellos de la jerarquía, “y los restantes serán elegidos de entre los sujetos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimientos o por sus señalados servicios en algunos de los principales ramos de la administración y gobierno del Estado” (art. 232).

El Título III de la Constitución de 1812 hace referencia a las Cortes. El art. 34 regula el nombramiento de los diputados. Su elección se celebraba en Juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia compuestas por los ciudadanos vecinados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva¹⁵⁰. Quedan reguladas las Juntas electorales de partido y provincia.

El Estatuto de Bayona recoge la tradición de las Cortes castellanas en su art. 61, mientras que el Texto de 1812 sigue los nuevos principios liberales, ya que sus diputados no lo son por privilegio y por ostentar un determinado cargo, sino que lo son por voluntad nacional manifestada en unos mecanismos de elección.

En el Estatuto de Bayona el sufragio es concedido en forma indirecta; en la del 12 con elecciones parciales que van reuniendo la opinión política de los diversos

¹⁴⁸ Art. 308 C. Cádiz.: “Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado”.

¹⁴⁹ Art. 172 C. Cádiz.: “No puede el rey privar a ningún individuo de su libertad ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del Despacho que firma la orden, y el juez que la ejecute serán responsables a la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual”.

Art. 131 C. Cádiz.: “Proteger la libertad política de la imprenta”.

¹⁵⁰ Art. 34 C. Cádiz.: “Para la elección de los diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia”.

grupos, empezando por la parroquia, siguiendo con el partido y terminando en la provincia, con la elección definitiva de los que han de ser diputados.

Los artículos 69 a 74 del Estatuto de Bayona dedicados al procedimiento electoral no tienen correspondencia con la Constitución de Cádiz, ya que el sistema electoral era complejo, con sufragio universal directo en el primer grado e indirecto en los tres restantes.

Las Cortes reguladas en los artículos 104 a 130 del Texto de 1812 se reúnen anualmente, por tres meses consecutivos, a partir del primero de marzo, con posibilidad de prórroga, a petición regia o mediante acuerdo de las Cortes que requiere el quórum de dos tercios de los diputados, cuyo mandato dura dos años y es incompatible con cualquier cargo de nombramiento real, incluido el de Ministro, y resulta inviolable en el ejercicio de sus funciones.

En el Estatuto de Bayona basta que las Cortes se reúnan una vez cada tres años para que se considere cumplido el requisito constitucional regulado en el art. 76.

En la Constitución de Bayona, las Cortes, en general, se consideran como una gracia concedida por el Rey, un llamamiento a la participación gubernamental, no como fruto de la soberanía nacional, a partir de la reglamentación dada por la Constitución de 1812.

La Constitución de Cádiz regula además la Diputación Permanente de las Cortes (Capítulo X (arts. 157 a 160)). La convocatoria de Cortes extraordinarias se efectuará por esta Diputación Permanente en los casos señalados en el art. 162, a saber: “cuando vacare la corona, quedase imposibilitada para el gobierno o quisiere abdicar en el sucesor, o cuando, en circunstancias críticas, el Rey lo juzgare conveniente, con atribuciones únicamente al objeto de su convocatoria”.

El reconocimiento del principio de soberanía nacional queda también puesto de manifiesto en el nombramiento del Presidente de las Cortes. En el caso del Estatuto de Bayona, el art. 77 establece que “el Presidente de las Cortes será nombrado por el Rey entre tres candidatos que propondrán las Cortes mismas por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos”.

Las Cortes de Bayona se hacen para el Rey, no para el pueblo. En el caso de la Constitución del 12 no nombra Presidente el Rey, sino los diputados.

La publicidad de las sesiones es otra de las novedades introducidas por el Texto de Cádiz a diferencia con el Estatuto de Bayona.

La publicidad de las sesiones supone una garantía de veracidad y buena fe de lo que se discute, por lo que el pueblo siempre está enterado de la marcha de los intereses nacionales. Los legisladores de Bayona proclamaron en los arts. 80 y 81 el secreto de las sesiones, declarando reos de delito de rebelión a los que infringieran estos preceptos. La Constitución del 1812, con mayor acierto, declaró la publicidad de las sesiones y con ello satisfizo las ansias nacionales.

El Estatuto de Bayona, además, condensa en los artículos 82, 83 y 84 las atribuciones de las Cortes, pero no lo hace de un modo completo, ya que sólo consigue la enunciación de algunas de ellas, pero no llega a fijar clara y concretamente, a diferencia de la Constitución de 1812, las atribuciones de sus Cortes. Sin embargo, los legisladores de Cádiz en su art. 131 enunciaron hasta veintiséis facultades, que suponen una merma del poder real.

Respecto a la responsabilidad ministerial recogida en el art. 85 del Estatuto de Bayona y en los arts. 228 y 229 de la Constitución de Cádiz no hay grandes diferencias. Dada la inviolabilidad reconocida siempre al Rey, es necesario que alguien responda de sus posibles desafueros y arbitrariedades, y siempre también esa responsabilidad ha sido ajena al cargo de Ministro o Secretarios de Despacho, como les llama la Constitución de 1812. Tanto el Estatuto de Bayona como la Constitución de Cádiz exigen autorización de las Cortes para proceder a desarrollar sus competencias¹⁵¹, por lo que no hay grandes diferencias en este punto entre los dos Textos constitucionales.

No obstante, el art. 86 del Estatuto de Bayona presenta una diferencia radical con el Texto de Cádiz, ya que se refiere a la promulgación de las leyes sin mencionarse la tramitación de la ley, ni la sanción. Únicamente dice que “los decretos del Rey que se expidan a consecuencia de deliberación y aprobación de las Cortes, se promulgarán con esta fórmula: oídas las Cortes”. Las Cortes de Bayona, pues, se constituían más como un cuerpo deliberante, que como un cuerpo consultivo. En cambio, la Constitución de 1812 dedica el capítulo octavo a reglamentar la formación de las leyes y de la sanción real, y en el artículo 143 dice: “Da el Rey la sanción por esta fórmula firmada de su mano: Publíquese como ley”.

En la Constitución de Cádiz se establecen una serie de innovaciones en materia de administración de justicia contenidas en el Capítulo I, Título V bajo la rúbrica “De

¹⁵¹ Art. 224. C. Cádiz.: “Por un reglamento particular aprobado por las Cortes se señalarán a cada secretaría los negocios que deban pertenecerle”.

los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y criminal”, artículos 242 a 348.

El Título XI del Estatuto de Bayona dedicado al orden judicial comienza con el art. 96, diciendo que “las Españas y las Indias se gobernarán por un solo Código de leyes civiles y criminales”. Este precepto era una aspiración de la Junta de Bayona a la unidad legislativa traducida en Francia a la existencia del Código de Napoleón.

Sin embargo, no eran tan absolutos los términos del art. 258 de la Constitución de 1812. Este artículo imponía la unidad de los Códigos civil, criminal y de comercio, que “serán unos mismos para toda la monarquía”¹⁵².

La independencia del orden judicial en sus funciones regulada en el art. 97 del Estatuto de Bayona queda plasmada en los artículos 242 y 243 del Texto de Cádiz.

El art. 98 del Texto de Bayona suprimía innumerables tribunales militares, eclesiásticos, señoriales, etc. En el mismo sentido legisla la Constitución de 1812 en los artículos 248 a 250, si bien respeta los fueros eclesiástico y militar. Es decir, el art. 248 establece la unidad del fuero, sin perjuicio del eclesiástico, que reconocía el art. 249, y de los militares, que gozarán también de fuero particular, según dispone el art. 250¹⁵³.

Las principales novedades introducidas por la Constitución de Cádiz frente al Estatuto de Bayona seguidor del Senado Consulto orgánico del año XII y del Senado Consulto del año VIII (arts. 60, 61 y 65) en cuanto a la organización, se encuentran en la formulación de una serie de interesantes principios de trascendencia jurídica y procesal. Así, se regulaba la potestad de aplicar las leyes como atribución exclusiva de los Tribunales, sin que las Cortes ni el rey pudieran ejercer en ningún caso funciones judiciales. La uniformidad procesal en todos los tribunales del reino quedaba plasmada en el art. 244. La potestad de los tribunales se limitaba a la función de juzgar y ejecutar lo juzgado (art. 245) y sólo los tribunales competentes podían juzgar a un español en una causa civil y criminal. El art. 252 establecía el principio de inamovilidad de los magistrados y jueces, y el artículo 254, su responsabilidad cuando no se observaban las leyes en los procesos.

¹⁵² Art. 258 C. Cádiz: “El código civil y criminal y de comercio, serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes”.

¹⁵³ Art. 248 C. Cádiz: “En los negocios comunes, civiles y criminales no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas”.

Art. 249 C. Cádiz: “Los eclesiásticos continuaran gozando del fuero de su estado, en los términos que prescriben las leyes o que en adelante prescribieren”.

Art. 250 C. Cádiz: “Los militares gozarán también de fuero particular, en los términos que previene la ordenanza o en adelante previniere”.

Pero lo más importante de esta Constitución en relación al Estatuto de 1808 fue la creación de “un tribunal, que se llamará Supremo Tribunal de Justicia” conforme dispone el art. 259. El artículo 261 señala las competencias de este Tribunal y el art. 262, las competencias dentro del territorio de cada Audiencia.

El art. 272 y siguientes fijan el número de Audiencias y el establecimiento de Partidos territoriales, señalando el art. 272 el establecimiento de Partidos territoriales y que en cada cabeza de Partido “habrá un Juez de Letras con un Juzgado correspondiente”.

El capítulo II reglaba la administración de la justicia en lo civil, y el capítulo III, la administración de la justicia en lo criminal. El art. 300 dispone que “dentro de las veinticuatro horas se manifestará al tratado como reo a causa de su prisión, y el nombre de su acusador, si lo hubiere”.

El art. 302 establecía la publicidad del proceso, lo que no permitía la aplicación de tormento, la confiscación de bienes y el allanamiento de morada recogidos en los artículos 303 a 306.

El Consejo de Castilla regulado en el Estatuto de Bayona considerado como un órgano representativo del Antiguo Régimen quedaba suprimido con la aparición de un nuevo orden judicial regulado por la Constitución de Cádiz.

Podemos decir que la Constitución de Cádiz es innovadora en principios jurídico-procesales y en la organización de los tribunales conformando una administración de justicia en lo civil y criminal. No obstante, en derecho económico el Estatuto de Bayona se muestra como un Código más abierto. El Título XII del Estatuto de Bayona bajo la rúbrica “de la Administración de Hacienda” queda plasmado en el Título VII, “de las contribuciones”.

El Estatuto de Bayona en su art. 115 constituía la deuda nacional; señalaba también que el sistema de contribuciones sería igual en todo el reino y suprimía de manera radical las aduanas interiores que el Estatuto trasladaba a las fronteras de mar y tierra, y que hacía extensiva a las colonias. El plazo de duración de las contribuciones quedaba establecido en tres años.

La Constitución de 1812, por el contrario, disponía en su art. 355 que la deuda nacional sería objeto preferente de las Cortes. Además, dejaba subsistentes las antiguas contribuciones mientras no se votasen las nuevas. Frente a la supresión radical de las aduanas por parte del Estatuto, el art. 354 dejaba sus efectos a lo que las Cortes

determinasen¹⁵⁴. El plazo de las contribuciones quedaba reducido a un año frente a los tres del Código de 1808.

Finalmente, los derechos individuales aparecen en la Constitución de 1812 dispersos a lo largo del Texto.

La inviolabilidad de domicilio recogida en el art. 126 del Estatuto de Bayona seguidora del art. 76 del Senado Consulto francés del año VIII queda transcrito en el art. 306 de las Constitución de Cádiz¹⁵⁵.

El derecho de seguridad personal del Estatuto (arts. 127 a 132) copia de los artículos 77 al 81 del Senado consulto del año VIII tienen su traducción en los arts. 287 a 305 del Texto de Cádiz. El art. 248 garantiza la igualdad jurídica¹⁵⁶ y el art. 371 proclamaba la libertad de escribir, imprimir y publicar de todos los españoles sobre sus ideas políticas sin necesidad de licencia o censura anterior o posterior, dentro del orden dispuesto por las leyes, es decir, proclamaba la libertad de imprenta.

Otros derechos individuales nuevos regulados por la Constitución de Cádiz y que no tenían parangón era el derecho de sufragio (art. 29), la educación elemental (arts. 25, 26 y 366) y las garantías penales y procesales ya comentadas de los arts. 302 y 303.

La Constitución de Cádiz frente al Estatuto de Bayona constituye la superación real del absolutismo por un Estado de Derecho, puesto que sí estuvo vigente y además fue sentida como un Código aprobado por y para Españoles, por lo que su trascendencia y repercusión en Europa fue muy importante y su influencia en el constitucionalismo Español fue decisiva.

¹⁵⁴ Art. 354 C. Cádiz: “No habrá aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras; bien que esta disposición no tendrá efecto hasta que las Cortes lo determinen”.

¹⁵⁵ Art. 306 C. Cádiz: “No podrá ser allanada la casa de ningún Español sino en los casos que determine la ley para el buen orden y seguridad del Estado”.

¹⁵⁶ Art. 248 C. Cádiz: “En los negocios comunes, civiles y criminales no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas”.

III. EL ESTATUTO DE BAYONA EN SU CONTEXTO HISTÓRICO

1. LA INTRODUCCIÓN EN ESPAÑA DE LA IDEOLOGÍA REVOLUCIONARIA FRANCESA

1. Introducción

El siglo XVIII fue el preludio del fin del Antiguo Régimen. El esfuerzo modernizador y europeísta del movimiento ilustrado español, en un intento de regenerar el país, fue intenso. Sin embargo, el descontento de las clases privilegiadas y la falta de apoyo de unas clases populares que veían cuestionar el orden social vigente provocó su freno¹⁵⁷.

En el plano exterior los acontecimientos de la Revolución Francesa (1789) iban a provocar una gran alarma de los gobernantes conservadores europeos, así como la paralización de los reformistas. Las ideas de la Revolución Francesa propugnando desmoronar el Antiguo Régimen pronto se difundieron por los países de Europa y América.

Son décadas especialmente llenas de acontecimientos, de un lado, el mapa político de Europa sufrió una constante transformación, produciéndose la sustitución de las viejas familias reinantes por quienes se pensaban fundadores de nuevas dinastías, lo que se convertiría en un suceso frecuente y, de otro, las aportaciones filosóficas y políticas de Francia, el pensamiento político italiano o el incipiente liberalismo inglés, influyeron notablemente entre los reformadores¹⁵⁸.

En el plano interior, los postulados de la Revolución Francesa conocidos en algunos sectores de la sociedad española de la segunda mitad del siglo XVIII propician un movimiento crítico entre la burguesía y buena parte de la nobleza. El desprestigio de la realeza no puede ser mayor.

¹⁵⁷Anes, G.: "España y la Revolución Francesa", en *Revolución, contrarrevolución e independencia. La revolución francesa, España y América*, Colección Encuentros, Turner, Biblioteca Nacional-Madrid, Junio-Julio, Madrid, 1989, pp. 17-39.

¹⁵⁸Morales Moya, A.: "Notas sobre la revolución francesa y el pensamiento histórico en España", en *Revolución, contrarrevolución e independencia. La revolución francesa, España y América*, Colección Encuentros, Turner. Biblioteca Nacional-Madrid, Junio- Julio, Madrid, 1989. pp. 83-90.

2. El gobierno español de Floridablanca

El gobierno español ante los eventos e ideología revolucionaria francesa decidió paralizar su avance, cerrando las fronteras y construyendo un telón de acero por el que no se filtraran las publicaciones subversivas y la propaganda revolucionaria francesa, a cuyo efecto se encargó de alejar de la administración a quienes podrían sucumbir ante tales ideales. Los hechos que acaecían al otro lado de los Pirineos, en un primer momento no habían alarmado excesivamente al gobierno español, sin embargo, pronto surgirá cierta intranquilidad, recelos y prevenciones¹⁵⁹.

En 1788 fallece Carlos III, dejando a su hijo Carlos IV un legado lleno de problemas a los que tuvo que hacer frente.

Los años de reinado de Carlos IV coinciden exactamente con la época de la Revolución Francesa y con la fase ascendente al poder de Napoleón, cuyo declive había precisamente de iniciarse de resultas de su intervención en España.

El 30 de mayo de 1789 habían sido convocadas Cortes generales, cuatro meses después, en septiembre de ese mismo año, tiene lugar la "consagración oficial" del nuevo Monarca. El día 19 se reunieron en Madrid, en cuyo seno se verificó la "jura" de Carlos IV, siendo reconocido y jurando como Príncipe de Asturias el futuro Rey Fernando VII.

Esas Cortes tratarán cuestiones de suma importancia política. A las cuestiones de índole económico-sociales como la reforma agraria con la adopción de las medidas encaminadas a reducir los mayorazgos e incrementar el cultivo de las tierras, se unía el restablecimiento del régimen sucesorio a la Corona, volviendo a Las Partidas, tras la reglamentación sucesoria de carácter "semi-sálico" implantada por Felipe V.

Al frente del gobierno de Carlos IV se encontraba Floridablanca. Ministro heredado de su padre que había pertenecido a la magistratura de la clase de los golillas (así se llamaban a los jueces y abogados). Personaje caracterizado "por su rigidez inflexible en el ejercicio del poder ministerial"¹⁶⁰, si en el mes de mayo de 1788 opinaba que quizá aquellos acontecimientos servirían "para establecer el buen orden y el crédito en Francia", como había sucedido con el motín y caída de Esquilache en España, con posterioridad, en julio de 1789, escribiría al Conde de Fernán Nuñez, embajador español en París, haciéndole saber que: "se dice que este siglo ilustrado ha enseñado a

¹⁵⁹ Artola, M.: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

¹⁶⁰ Muriel, A.: *Historia de Carlos IV*, tomo I, B.A.E, Madrid, 1959, p. 90.

los hombres sus derechos, pero también les ha robado, además de su felicidad verdadera, la tranquilidad y seguridad de su persona y familia. Aquí no queremos ni tanta luz ni sus consecuencias: actos insolentes, palabras y escritos contra la autoridad legítima"¹⁶¹. En el mes de octubre, ya iniciada la Revolución, el Conde de Fernán-Núñez daba cuenta a Floridablanca de su esperanza en que "aquel momento crítico debía ser pasajero; que toda resolución tomada en él sería expuesta a su arrepentimiento"¹⁶².

Sin embargo, ante el cariz que tomaban los acontecimientos, Floridablanca, en palabras de Godoy, "quedo estupefacto como el químico mal diestro a quien se vuelan sus hornillos y sus mixtos"¹⁶³. Las noticias de que en Francia se estaba imprimiendo propaganda subversiva con destino a España, trajo consigo un reforzamiento de las medidas a adoptar: "Aviso sobre ellos a V.E. para que redoble las medidas de precaución. Una inteligencia secreta entre la Corte y la Inquisición sería, a mi juicio, el mejor medio de contener el mal"¹⁶⁴.

Al otro lado de las fronteras se producía en el mes de octubre de 1789, por imposición de las masas, el traslado simultáneo a París de la Corte y de la Asamblea Nacional, que meses antes habían constituido los Estados Generales convocados en Versalles por Luis XVI, quien escribía a su primo Carlos IV haciéndole saber la situación comprometida en la que se encontraba. Esta advertencia, motivará que Floridablanca, Ministro heredado de su padre, Carlos III, en un intento de evitar la entrada en España de noticias y propaganda sobre "los acontecimientos de la Francia", adopte una serie de medidas encaminadas a su prevención, como prohibición de entrada en España de estampas y panfletos relacionados con lo que ocurría en el país vecino y un mayor control en las aduanas. Por Orden circular de 4 de diciembre de 1789 se prohíben los impresos *La France Libre* y *Des droits et devoirs de l'homme*. De cualquier forma el Conde de Fernán Núñez ya previamente había sugerido a Floridablanca "una inteligencia reservada" con la Inquisición. El embajador de España ante la Corte de Francia sabía que el Santo Oficio estaba muy informado de los acontecimientos del otro lado de los Pirineos y podía facilitar al Gobierno noticias

¹⁶¹ Herr, R.: *España y la revolución del siglo XVIII*, Aguilar, D.L Colección: Biblioteca, Cultura e Historia, Madrid, 1964, p. 198

¹⁶² Anes, G.: "La Revolución Francesa y España. Algunos datos y documentos" en *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*, Barcelona, 1969, p. 142.

¹⁶³ Seco, C. Edición y estudio preliminar de las *Memorias del Príncipe de la Paz*, BAE-Atlas, Madrid, 1965, p. 9.

¹⁶⁴ Defourneaux, M.: *El testamento político del conde de Montmorin*, Hispania. XXX., París, 1970, p. 201.

fidedignas sobre los asuntos políticos del momento, lo que ayudaría de inmediato a "corregir el desorden".

Estos motivos provocaron que se reclamara la intervención del Santo Oficio, que publicó el Edicto Inquisitorial de 13 de diciembre de 1789 mediante el cual, con el fin de evitar la propagación de "esta epidemia", prohibía la lectura de 39 títulos, referidos a libros, tratados, papeles impresos y manuscritos que aludían a los acontecimientos vividos en Francia¹⁶⁵.

Las precauciones adoptadas para evitar la entrada de libros y folletos, impresos y manuscritos sobre los acontecimientos de Francia, no tuvieron un resultado satisfactorio y así el 16 de enero de 1790 el Conde Lacy, desde Cataluña dirigía una carta a Floridablanca, haciéndole saber la introducción en el Principado, a manos de los "prelados de las religiones y personas eclesiásticas, de papeles de los asuntos y disturbios de la Francia".

Pero no solo en Cataluña, también en Navarra y en los reinos fronterizos con Francia se burlaba la vigilancia y las medidas de aislamiento adoptadas, lo que provocó la entrada en España de las obras del Abate Sieyes, las del Conde de Mirabeau y "varios escritos incendiarios".

3. La caída de Floridablanca

En 1791, Floridablanca adoptó medidas más severas, el famoso "cordón sanitario" impuesto en la frontera. Creía necesario formar "un cordón contra la peste", concentrando en ciertos puntos de las fronteras todas las tropas posibles, con el fin de evitar el avance en el territorio español de cualquier referencia a la ideología revolucionaria francesa¹⁶⁶.

Pero no sólo la preocupación por la introducción de la ideología revolucionaria francesa preocupaba al gobierno. Carlos IV en un intento de mediar en la situación de su primo Luis XVI y salvarle la vida, cuenta con Floridablanca, representante de una corriente de pensamiento que en Francia había llevado a la Revolución. Caracterizado por su rigidez, fracasó en las negociaciones diplomáticas. Según Godoy "la inercia y el

¹⁶⁵ Anes, G.: "La Revolución Francesa y España. Algunos datos y documentos" en *Economía e Ilustración de la España del S. XVIII*, Ariel, Barcelona, 1969, pp. 179-184.

¹⁶⁶ Sarrailh, J.: *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, FCE, México, 1957, p. 67.

pasmo reinaban en los Consejos del atribulado Ministro, sin querer la paz ni osar la guerra”¹⁶⁷.

La llegada de un enviado francés, Jean Bourgoing a España será uno de los detonantes de la caída de Floridablanca. Este enviado pondría en conocimiento de Carlos IV la realidad vivida en Francia a su vez, traía consigo una carta dirigida por el conde de Montmorin, ex Ministro francés de Asuntos Exteriores a Floridablanca haciéndole saber que la política que había adoptado no solo perjudicaba las relaciones con Francia, sino que, además podía agravar la situación de peligro en que se encontraba Luis XVI. Urgía una rápida "apertura" de la diplomacia española hacia la situación legal francesa¹⁶⁸ y esto requería un cambio de actitud política para tratar de mejorar las relaciones con Francia. Floridablanca, amante de la regularidad establecida en el gobierno, no gozaba de mucha simpatía por parte de los militares, lo que unido a la formación de un partido poderoso, compuesto en su mayoría de generales, a cuyo frente se encontraba el Conde de Aranda, provocaron su destitución. En consecuencia dos circunstancias originaron el cambio ministerial, de un lado la existencia de una oposición interna en la corte española -el partido militar o aragonés-, al frente del cual se encontraba el Conde de Aranda, de otro, la ofensiva diplomática de los revolucionarios franceses, a los que resulta sumamente molesta la actividad intransigente del Ministro.

4. La política conciliadora y aperturista del Conde Aranda

La caída de Floridablanca abrió paso al gobierno del Conde Aranda en febrero de 1792. Jefe del "partido militar o aragonés", sustituyó al de los "golillas" representado por su antecesor. El partido aragonés estaba integrado "por un sector nobiliario, ilustrado, que aun después de la muerte de Carlos III, seguía actuando fiel a su intento de recuperar la dimensión de su poder político como moderador del absolutismo real y su influjo en la Monarquía; y que, como grupo político, equidistaba en ciertos aspectos

¹⁶⁷ Seco Serrano, C. Godoy, M.: *Príncipe de la Paz: Memorias críticas y apologéticas para la historia del Reinado del Señor D. Carlos IV de Borbón*, tomo 88, B.A.E., Madrid, 1956, pp. 161-162.

¹⁶⁸ Difourneaux, M.: *El testamento político del conde de Montmorin*, Hispania, XXX., París, 1970, pp. 411-424.

de la política de la nobleza conservadora - digamos del Antiguo Régimen- y de la de los golillas y burgueses"¹⁶⁹.

La política conciliadora y aperturista propugnada por Aranda, fue puesta a prueba por Carlos IV, "como antes había probado la política de rigor de Floridablanca"¹⁷⁰. Sin embargo, las contradicciones y vacilaciones en el proceso revolucionario francés, los acontecimientos del 10 de agosto de 1792 con el asalto a las Tullerías, el encarcelamiento de Luis XVI y de toda la Familia Real, y la proclamación de la República, pusieron de manifiesto que las gestiones de Aranda no habían dado los resultados esperados, siendo separado del gobierno.

"Las complacencias de Aranda con los revolucionarios abrieron los ojos de Carlos IV"¹⁷¹, si bien éste en un primer momento se mostró conforme con la actitud adoptada por el Ministro en un intento de afianzar la posición de Luis XVI de cara a sus súbditos, con posterioridad rechazó la política aperturista por considerar que se convertiría en una garantía de impunidad para los republicanos franceses, lo que provocó la caída del Conde de Aranda.

5. La política interior de Godoy

La nueva política emprendida por Carlos IV que dejaba atrás los Ministros heredados por su padre, daba paso a la elección de Manuel Godoy, en noviembre de 1792. La misión que el Monarca le encomendaba se reducía fundamentalmente a la defensa de la tradición monárquica y religiosa.

La política interior que Godoy quería llevar a efecto se resumía en tres objetivos políticos principales: a) la necesidad de reformar los estudios universitarios. La Universidad que podría calificarse en 1789 de "ruinosa reliquia de la Edad Media", reclamaba "la necesidad urgente de una reforma radical"¹⁷². b) La desamortización. La amenaza de una bancarrota nacional motivada por los grandes gastos derivados de la guerra con Inglaterra unido al bloqueo naval, requerían la adopción de unas medidas desamortizadoras, que dieran paso a un "verdadero sistema". c) La supresión de la

¹⁶⁹ Olaechea, R.: *El Conde de Aranda y el "partido aragonés"*, Departamento de Historia Contemporánea, Facultad de Filosofía y Letras, Zaragoza 1969, p. 47.

¹⁷⁰ Seco Serrano, C.: *La época de Carlos IV en la historia de Muriel*, BAE-Atlas, Madrid, 1955, p. 21.

¹⁷¹ Geoffroy de Grandmaison, C.: *L'Ambassade française en Espagne pendant la Revolution.1789-1809*. París, 1892, p. 78.

¹⁷² Melendez Valdés, J.: *Discursos forenses*, Ed. Fundación Banco Exterior, D.L., Colección Biblioteca Regeneracionista, Madrid, 1986, p. 1978.

tortura y de parte de los poderes de la Inquisición. En este sentido, Antonio Tavera, obispo de Osma, propuso dos medidas. La primera que la facultad de prohibir libros se otorgase a otra autoridad y, la segunda, que el Tribunal de la Inquisición adoptase el procedimiento común en las causas criminales con posibilidad de recurrir al Rey.

Sin embargo, la misión, que le había encomendado Carlos IV, le hará dirigir todos sus esfuerzos a salvar la vida del Monarca francés.

6. La ejecución de Luis XVI y guerra contra Francia

En un intento de no comprometer, aún más, la situación de Luis XVI se evitó el comienzo de la guerra. Se ofreció a cambio de su vida la neutralidad de España, el reconocimiento del gobierno de la Convención y mediar a favor de Francia con las potencias coaligadas si eran puestos en libertad el Rey y su Familia permitiéndoles venir a España.

El Cónsul de España en París, Ocaniz, no cesó en el empeño de salvar la vida de Luis XVI y ante el fracaso de las gestiones, actuaría en dos frentes, de un lado, el oficial y, de otro, el corrupto, recurriendo al soborno, la corrupción a fin de que las Asambleas de los Departamentos meridionales votasen a favor del Rey, lo que el denominaba "maniobras clandestinas".

Sin embargo, los dos frentes encontraron su obstáculo en la propaganda revolucionaria y la oposición a la política neutralista encarnada en Francia por el embajador español La Cases y en España por Antraugues. Pero el 15 de enero de 1793, a pesar de haberse acordado la ejecución de Luis XVI, Ocaniz acudió de acuerdo con el Ministro francés Lebrun a ofrecer la mediación de Carlos IV entre Francia y las potencias beligerantes para restablecer la paz a cambio de la vida de Luis XVI¹⁷³.

Sin embargo, nada se pudo hacer y Luis XVI fue guillotinado el 21 de enero de 1793, lo que hacía presagiar que la guerra era inevitable. El 7 de marzo de 1793, España entró en guerra junto a Inglaterra contra Francia formando parte de la coalición contrarrevolucionaria con sus ejércitos en la frontera pirenaica, desarrollándose la guerra en los Pirineos aragoneses. Era una guerra totalmente injustificada, pues no tenía otro motivo que el de ser Carlos IV pariente de Luis XVI. La guerra contra Francia suponía un cambio violento en las alianzas.

¹⁷³ Chaumié, J.: *Les relations diplomatiques entre l'Espagne et la France de Varennes á la mort de Louis XVI*, Bibliothèque de l'École de Hautes Études hispaniques, fasc. XXVII, París, 1957, pp. 160-161.

El ejército francés se concentró en los pasos fronterizos navarros, catalanes y guipuzcoanos dado que eran más accesibles. Las victorias logradas, como la conquista del Rosellón, la rendición de Vera, Irún, Fuenterrabia y Tolosa, ante las tropas francesas pusieron de manifiesto la dificultad de lucha y de resistencia de los soldados españoles.

El avance por España de las tropas galas y "el espíritu de libertad e independencia que reinaba en los franceses" reforzaban sus esfuerzos, haciendo ver que la victoria sería imposible.

Prusia firmó la paz por separado en abril de 1795. En España las pérdidas territoriales y el incremento de los gastos hacían necesaria la paz. El 22 de julio de 1795 se firmó la Paz de Basilea¹⁷⁴ dando por concluida la guerra entre Francia y España que había sido consecuencia de la coalición de las Monarquías absolutas de Europa contra la Francia revolucionaria. Con la firma de la Paz, los franceses devolvían sus conquistas, adquirirían la parte española de la Isla de Santo Domingo, se insertaba una pía cláusula relativa a la seguridad del papa, y Godoy recibía como gratificación el título de Príncipe de la Paz. Además, España haría de intermediaria para conseguir la paz en Portugal y en Italia. Godoy no había previsto que el carácter unilateral de la paz traería consigo la enemistad con Inglaterra.

Ese mismo año Godoy celebra otro Tratado importante: el reconocimiento de la nueva República norteamericana, "la vieja Monarquía española parecía tender su mano, con gesto magnánimo y liberal, a las democracias recién alumbradas en los dos hemisferios"¹⁷⁵.

Godoy en sus Memorias dirá que "ese Tratado hará inmortal el nombre de V.M. y sus dominios de América tomarán un nuevo poder contra toda invasión"¹⁷⁶.

7. El Tratado de S. Ildefonso

A los catorce meses de celebrada la Paz, España rompe sus relaciones con Inglaterra. El 18 de agosto de 1796 fue firmado el Tratado de San Ildefonso, versión renovada de los Pactos de Familia, que volvía a sellar la unión de España y Francia. Era una alianza ofensiva y defensiva contra Inglaterra enemiga de ambas naciones, en la que se establecía la obligación de socorrerse ambas partes en cualquier conflicto bélico, no

¹⁷⁴ García de Cortazar, F y González Vesga, J.M.: *Breve historia de España*, Alianza, Madrid, 1994, pp. 408-433.

¹⁷⁵ Seco Serrano, C.: *Godoy. El hombre y el político*, Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1978, p. 56.

¹⁷⁶ Seco Serrano, C., *Op. cit.*, p. 57.

prestarse a paz alguna unilateralmente y acudir con determinados contingentes si sólo una de las partes entraba en guerra. Además, por dicho Tratado, se creaba el reino de Etruria para el infante don Luis, príncipe de Parma y yerno de Carlos IV, y en contrapartida España renunciaba a la Luisiana en beneficio de Bonaparte.

Napoleón utilizaría además esta alianza como amenaza para que Portugal abandone las relaciones de amistad contra Inglaterra.

Todos estos acontecimientos provocara el rebrote de la Ilustración. En Madrid se hablara de "noticias, de reformas, de altibajos", señala el Padre Estala, todo era hablar "de batallas, revolución, convención, representación nacional, libertad, igualdad"¹⁷⁷. Con la firma del Tratado, España se verá empujada a una guerra con Inglaterra. La declaración oficial de la misma tendrá lugar en octubre de 1796. Las consecuencias serían desastrosas e irreparables. En febrero de 1797 se produce la derrota de las tropas españolas a la altura del cabo de San Vicente y la pérdida de la isla de Trinidad en América, pero la mayor repercusión se manifestará en la práctica interrupción de las relaciones comerciales entre España y sus provincias de Ultramar.

El Tratado implicaba para Godoy una doble vertiente: en materia de política exterior, podrían identificarse los intereses de la república francesa y los de la Monarquía española, sin embargo, en materia de política interior no ocurría lo mismo.

El Directorio descubrió que Godoy se estaba valiendo de su ventajosa situación acerca de los revolucionarios, intentando servir a los contrarrevolucionarios, lo que le llevará a una situación un tanto incomoda de cara a los franceses, que finalizará en la crisis de 1798 con su salida del Ministerio, siendo reemplazado por Francisco de Saavedra.

8. España entra en guerra con Portugal. "Guerra de Las Naranjas"

En 1800 el cambio de régimen en Francia hacia un Consulado vitalicio a favor de Napoleón, dueño y señor absoluto del poder en Francia, lleva consigo que las

¹⁷⁷ Carta del Padre Estala a Forner del año 1795, citada por Leopoldo Augusto de Cueto en *Bosquejo histórico-crítico de la poesía castellana en el s. XVIII*, B.A.E, tomo LXI, Madrid, p. 202 .

relaciones con nuestro país se apoyen sobre la base de una amistad sin condiciones, lo que convertirá a España en una sirvienta sumisa a los intereses de Bonaparte.

En las relaciones franco-españolas jugaba una importancia destacada Portugal, cuya posición geográfica y la amistad que mantenía con Inglaterra, enemiga de Napoleón, provocaba en éste el deseo de eliminarla de su camino, siendo sus propósitos claros: "Le Portugal ne vent pas faire la paix avec nous; nous en ferons la conquête"¹⁷⁸. Pero las intenciones de Carlos IV eran diferentes. Estaba convencido de la necesidad de llegar a la guerra contra Portugal y su pretensión era hacerla cuanto antes y en solitario, sin la participación de las tropas francesas¹⁷⁹. Uno de los grandes compromisos, debidos a la conducta de Napoleón para llevar la guerra al país vecino fue hacerle renunciar a su alianza con Inglaterra y firmar la paz con Francia. Esta resolución fue tomada por Convenio solemne celebrado en Madrid el 29 de enero de 1801. Pero Napoleón, quería usar contra Inglaterra la escuadra española y, además, doblegar al gobierno lusitano a que cerrara sus puertos al comercio inglés. Este fue el origen de la "Guerra de las Naranjas" declarada por España el 27 de febrero de 1801. Esta guerra supondrá la vuelta de Godoy al poder. Al frente de la guerra junto con quince mil franceses y setenta mil españoles, se encontraba Godoy con el título de Generalísimo. Los ataques incesantes a Portugal le llevaron a firmar cuatro meses después la paz. El Tratado fue firmado en Badajoz el 6 de junio de España. Portugal se compromete a cerrar sus puertos a Inglaterra y la cesión a España de la plaza de Olivenza. Francia obtendrá los territorios de la Guayana y una serie de compensaciones comerciales. Por su parte España devolvió a Portugal todos los restantes pueblos y plazas conquistados por ella. La paz entre España y Portugal, constituirá para Godoy "una gloria indisputable"¹⁸⁰.

2. NAPOLEÓN Y EL DOMINIO FRANCÉS

A comienzos de 1802 se firma la Paz de Amiens¹⁸¹ con Francia, Inglaterra y Holanda que permite intercambiar con los británicos Trinidad y Menorca, y en mayo de 1803 comienza la nueva guerra franco-inglesa, y Francia reclama el cumplimiento del Tratado de San Ildefonso de 1796. Godoy intentara que España se mantenga neutral,

¹⁷⁸ Fugier, André.: *Napoleón et l'Espagne (1799-1808)*, París, 1930, p. 7.

¹⁷⁹ Dantín Cereceda, J. y Loriente Cancio. V.: *Atlas histórico de la América hispano-portuguesa*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1936.

¹⁸⁰ Gómez Arteché. *Reinado de Carlos IV*, IEA, tomo II, Madrid, 1894, p. 307.

¹⁸¹ Fernández de Pinedo, E.; Gil Novales, A.; Dérozier, A.: *Centralismo, Ilustración y Agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1980, p. 259.

firmando el 22 de octubre de 1803 un “tratado de subsidios”, por el que España se obliga a prestar ayuda financiera a Napoleón.

La guerra entre España e Inglaterra declarada el 12 de diciembre de 1804 no se pudo evitar. La derrota de la flota española en Trafalgar en manos inglesas, tuvo grandes repercusiones en la América española dado que Inglaterra se había asegurado el dominio de los mares. Napoleón regresa a Italia y en agosto de 1805 se enfrenta a Gran Bretaña, Austria y Rusia que habían formado la Tercera Coalición, derrotando a los austriacos en Ulm y a austriacos y rusos en Austerlitz.

En 1806 Bonaparte asignó a su hermano José, el reino de Nápoles y a su hermano Luis, el reino de Holanda. Rusia entró en guerra contra Francia y fue derrotada por Napoleón el 14 de octubre en Jena. Dos semanas después entraron las tropas francesas en Berlín y desde allí lanzó su celebre decreto del bloqueo continental, por el cual prohibía todo comercio del continente europeo con Inglaterra y a su vez disponía la confiscación de sus mercancías. Napoleón intentaba ahogar económicamente a Inglaterra.

Rusia resultó mas problemática, la victoria de Napoleón el 14 de junio de 1807 en Friedland, llevó a la firma de los Acuerdos de Tilsit entre Francia y Rusia, el 7 de julio de 1807 por el que se obligaba a esta última a cerrar sus puertos a Inglaterra. Después de esta Paz, tanto Inglaterra como Francia se quedan solas en la guerra, recurriendo al bloqueo económico.

Con las tierra arrebatadas a Prusia en la orilla izquierda del Elba más los Ducados de Hesse-Cassel y Brünsvich, Napoleón formó el reino de Westfalia, y Jerónimo, hermano de Napoleón, se convirtió en su Monarca. Poco a poco fue situando a sus hermanos en los estados satélites que iba creando.

1. El Tratado de Fontainebleau y la invasión de España

La eficacia del bloque continental impuesto por Napoleón requería la colaboración de España y especialmente de Portugal. Cuando Portugal aliado de Inglaterra se negó a

cerrar sus puertos a los barcos británicos, Napoleón firma el 27 de octubre de 1807 un Pacto secreto con España para repartirse Portugal: El Tratado de Fontainebleau¹⁸².

Este Tratado suscrito entre Napoleón y Godoy, además de admitir que Carlos IV iba a ser reconocido por Napoleón como Emperador de las dos Américas "cuando todo esté preparado para que S.M. pueda tomar este título, lo que podrá ser o bien a la paz general, o a lo más tardar dentro de tres años"¹⁸³, preveía la invasión, división y reparto del reino Portugués, máximo aliado natural de Inglaterra¹⁸⁴. El reparto se llevaría a efecto de forma tripartita:

- La provincia de entre Duero y Miño, junto con la ciudad de Oporto, recibirían el nuevo nombre de Lusitania Septentrional y se entregaría a la reina de Etruria, Maria Luisa de Borbón, hija de Carlos IV.
- Con el Alentejo y Los Algarbes se formaría un principado para otorgárselo a Manuel Godoy.
- Extremadura, Tra-os-Montes y Beira quedarían en depósito hasta la paz general a fin de disponer de ellas según las circunstancias recomendasen.

Napoleón pretendía, por un lado, frenar la influencia y expansionismo británico en el continente americano y, por el otro y dado que se había decretado en Berlín el 21 de noviembre de 1806 el "estado de bloqueo" contra Inglaterra, el control de los mercados¹⁸⁵.

Se convino el tránsito por España hacía Portugal de un contingente de veintiocho mil soldados franceses a cuyo frente se encontraba Andoche Junot, Duque de Abrante, que jugará un papel similar al del Ministro francés Joaquín Murat. La ocupación de Portugal por las tropas francesas, encubría la verdadera intención de Bonaparte como era la invasión de nuestra Península.

Al tiempo que Junot despojaba de la Corona del reino luso a la dinastía de los Braganza, Dupont, Moncey y el Lugarteniente General de Napoleón, Murat, ocupaban nuestras plazas fuertes y se abrían camino para llegar a Madrid con cien mil soldados en lugar de los veintiocho mil autorizados, lo que va a constituir el primer acontecimiento que condicionará todo el proceso subsiguiente de levantamiento popular.

¹⁸² Lafuente, M. *Historia de España*, tomo XVI, Montaner, Barcelona, 1989, pp 102 –103 y, en general, el capítulo XIV.

¹⁸³ Conde Toreno, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Edición L.A. de Cueto, Atlas. B.A.E , Madrid, 1953, p. 103.

¹⁸⁴ Morodo, R. "Reformismo y regeneracionismo: El contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona", *Revista de Estudios políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, (Enero- Marzo), nº 83, Madrid, 1994, pp. 38 y ss.

¹⁸⁵ Artola, M.: *Los orígenes de la España contemporánea*, EEP, Madrid, 1975, pp. 115.

Carlos IV, a pesar de ver tan de cerca la ocupación de la Península por las tropas francesas, no quiso dar crédito a la deslealtad napoleónica. El Príncipe de Asturias y sus secuaces creían, con toda candidez, que la intervención francesa se hacía con el único y exclusivo propósito de favorecerles y perjudicar la causa de Godoy¹⁸⁶.

El pueblo, sin embargo, viendo el desarrollo de los acontecimientos mostró su recelo y desconfianza. Desgraciadamente los presentimientos populares eran ciertos, ya España se encontraba dominada por los franceses.

2. La destitución de Godoy y la abdicación de Carlos IV

En toda esta vorágine es preciso hacer referencia a la figura de Manuel Godoy. Su vinculación sentimental-política con los Reyes, será un factor clave en el proceso de desintegración y de pérdida de credibilidad, por su enorme poder: "él lo es todo, todo lo puede y todo lo hace"¹⁸⁷.

Ante los acontecimientos, el desprestigio de Godoy dio lugar a la formación del "partido fernandino" encabezado por el Príncipe de Asturias, como fuerza de oposición al monarca y al que se le unieron todos aquellos que estaban descontentos ante la forma de gobierno de Carlos IV y sobre todo de su Ministro y favorito Manuel Godoy, designado por aquel en 1792.

El reinado de Carlos IV se caracteriza, sobre todo, en su último período, por conspiraciones y traiciones, ya en 1803 y 1804 se advierten indicios de un plan para reemplazar del trono de España a Carlos IV por su hijo Fernando VII, lo que suponía, para unos, el medio para alejar a Godoy del poder y para otros, la posibilidad de conseguir importantes cambios políticos. Pero la primera manifestación que tenemos de estas conspiraciones fue la llamada conjura del Escorial, que constituyó un intento fallido de sustituir a Carlos IV por su heredero. Esta conspiración fue apoyada por personas del propio servicio de palacio, como el canónigo Escoiquíz, preceptor del Príncipe Fernando.

El Príncipe de Asturias a instancias de Godoy fue detenido. Tras la instrucción de un proceso en el que se juzga a Fernando VII acusado de dirigir una conspiración contra el Rey, el Consejo de Castilla encargado de instruir la causa absolvió a todos los

¹⁸⁶ Carta de Murat a Napoleón de 24 de marzo de 1808, inserta en la obra Murat Lieutenant de L'Empereur en Espagne, tomo V, p. 381.

¹⁸⁷ Savine. A.: *La Abdicación de Bayona*, Ed. Louis-Michend, S.A., París, 1908, p. 35.

procesados. Este proceso del Escorial se va a concretar, por un lado, en el Motín de Aranjuez (17 a 19 de marzo de 1808), que desembocará en una grave crisis institucional cuya repercusión inmediata dará lugar, de un lado, a la destitución de Godoy y a que Carlos IV abdique a favor de su hijo Fernando, mediante Decreto publicado en la Gaceta de Madrid de viernes 25 de marzo y de otro, en la posterior protesta de la abdicación de Carlos IV, que recoge el Decreto publicado en la Gaceta de Madrid del viernes 13 de mayo. Pero los acontecimientos llevarán a la renuncia de Carlos IV a la Corona de España favor de Napoleón, así como de los derechos dinásticos por parte del Príncipe de Asturias y de los Infantes D. Antonio y D. Carlos, publicadas en las Gacetas correspondientes el viernes 20 y el martes 24 de mayo de 1808.

3. El motín de Aranjuez

Previamente a estos acontecimientos se producía el avance por el territorio nacional de las tropas francesas hacia Portugal, que fue el motivo que levantó en Godoy la sospecha de las verdaderas intenciones del Emperador y le llevó a tramar la huída de los Reyes a Aranjuez para desde allí, marchar a Sevilla y Cádiz, desde donde embarcarían hacia América, ante la proximidad de los franceses a Madrid. El Rey no aceptó la propuesta y esa dilación permitió a su hijo Fernando, provocar el motín de Aranjuez, creyendo que Francia venía en su auxilio.

La indignación del pueblo español por tanta cobardía fue lo que incitó a la movilización ante el Palacio, aunque existen indicios para creer que hubo elementos de la nobleza descontenta que organizaron y financiaron el golpe. No obstante, en Aranjuez ante la idea del pueblo de la marcha de sus Reyes, se originó tal tensión en el ánimo popular, que el día 17 de marzo de 1808 estalló el Motín de Aranjuez. En la noche del 17 al 18 de marzo de 1808, el pueblo asaltó la casa de Godoy, el cual se libró de la ira del pueblo escondiéndose. Cuando reapareció, solo la tropa le salvo de un nuevo motín. La repercusión inmediata del Motín de Aranjuez es la destitución de Manuel Godoy y la abdicación de Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII el 19 de marzo de 1808 ante el odio del pueblo contra su gobierno.

Así, mediante Decreto publicado en la Gaceta de Madrid del viernes 25 de marzo de 1808, Carlos IV alegando motivos de salud, abdica la Corona a favor de su hijo Fernando, quien a partir de ese día comienza a reinar y se pone bajo la protección de Napoleón. Dicha abdicación se expresó en los siguientes términos: “Como los

achaques de que adolezco no me permiten soportar por más tiempo el gran peso del gobierno de mis reinos, y que sea preciso para reparar mi salud gozar de un clima más templado, de la tranquilidad de la vida privada, he terminado después de la más seria deliberación abdicar mi Corona en mi heredero y muy caro hijo el Príncipe de Asturias. Por tanto, es mi voluntad que sea reconocido y obedecido como Rey y señor natural de todos mis reinos y dominios. Y para que éste mi Real Decreto de libre y espontánea abdicación tengan un éxito y su debido cumplimiento lo comunico al Consejo y demás a quien corresponda. Dado en Aranjuez, a 19 de marzo de 1808”¹⁸⁸.

Sin embargo el 21 de marzo, Carlos IV anuló el citado Decreto, en virtud de que el mismo se había hecho bajo presión y “para evitar mayores infortunios y la efusión de sangre de mis amados vasallos”¹⁸⁹.

4. Los sucesos acaecidos tras la abdicación de Carlos IV

Consumada la abdicación se suceden las intrigas. Fernando VII, reorganizará el Consejo de Castilla y el Gobierno, aunque mantuvo a varios de los Ministros de su padre. Incluyó a Azanza, que fue nombrado responsable de Hacienda y que será, posteriormente, el Presidente de la Asamblea de Bayona. Al frente del Gobierno puso a O’Farril y de Justicia a Sebastián Piñuela, todos conocedores de la situación francesa. Atrajo nuevamente a la Corte a Floridablanca, Jovellanos y Cabarrús. Poseedor de la Corona de España viaja a Madrid para entrevistarse con el Gran Duque de Berg, Joaquín Murat, con el fin de obtener el reconocimiento francés, que no llegó a lograr, y poner en conocimiento de Napoleón que seguía en pie su ofrecimiento de colaborar con Francia. Carlos IV, por su parte, se ponía bajo la protección y el amparo de Napoleón para que éste le ayudara en la difícil tarea de recobrar la Corona abandonada y hacía "protesta" de que su abdicación no había sido efectuada con libertad, como recoge el Decreto publicado en la Gaceta del viernes 13 de mayo de 1808. La protesta se expresaba en los siguientes términos: "Protesto y declaro que todo lo que manifiesto en mi decreto de 19 de marzo abdicando la Corona en mi hijo, fue forzado, por precaver mayores males, y la efusión de sangre de mis queridos vasallos, y por tanto de ningún valor.- Yo el Rey.- Aranjuez a 21 de marzo de 1808”¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Véase Savine. A., Op. cit., p. 35

¹⁸⁹ Véase Savine. A. Ibidem.

¹⁹⁰ *Correspondece de Napoleón I*, tomo XVI, número 13.695.

Llegó la misiva de Carlos IV a Saint Cloud donde se encontraba Napoleón, el día 26 de marzo. Ante las noticias de los sucesos ocurridos, éste ve como posible el Proyecto que había ideado de arrojar del trono a los Borbones para colocar en él a un Monarca de su estirpe, manteniendo la integridad territorial de la nación, anteriormente amenazada. El testimonio de este proyecto lo encontramos en la carta escribe a su hermano Luis, Rey de Holanda, ofreciéndole el trono de España, si bien la respuesta fue de negación absoluta a tal ofrecimiento: "Saint Cloud, 27 de marzo de 1808. A Luis Napoleón, Rey de Holanda. El Rey de España acaba de abdicar; el Príncipe de la Paz ha sido encarcelado; un comienzo de insurrección ha estallado en Madrid. El Duque de Berg ha debido de entrar en la villa. Seguro de que no tendré paz sólida con Inglaterra, se ha dado un gran movimiento al continente, he resuelto poner un Príncipe francés sobre el trono de España y he pensado en ti"¹⁹¹.

Ese mismo día el 27 de marzo, escribía a su Lugarteniente, Joaquín Murat, a fin de que se evitara cualquier instigación y se protegiera al Rey, a su esposa y al Príncipe de la Paz. "Impedid que se haga mal al Rey a la Reina o al Príncipe de la Paz, si se le forma proceso, que Beauharnais intervenga y sea tapado. Hasta que el nuevo Rey sea reconocido por mi, haced como si gobernase el viejo"¹⁹².

La abdicación de Carlos IV a favor de su hijo Fernando constituía la ocasión propicia para que Napoleón llevara a efecto los planes trazados sobre España.

Tanto Carlos IV como Fernando VII habían requerido el apoyo de Napoleón. Fernando se encontraba pendiente de la acogida que le dispensase el Emperador "que representaba el más alto prestigio internacional y una opinión apoyada por cien mil soldados en el interior de España"¹⁹³. Sin embargo, Napoleón mantuvo reservada su opinión, ya que no reconoce al nuevo Rey, pero tampoco hace manifestación oficial contraria al respecto, y así lo hace constar en la carta que envió a Fernando a Vitoria de fecha 16 de abril de 1808: "En cuanto a la abdicación de Carlos IV, ha tenido lugar en el momento en que mis ejércitos ocupaban España, y a los ojos de Europa y de la posteridad podría parecer, que yo he enviado todas esas tropas con el sólo objeto de derribar del trono a mi aliado y amigo. Como Soberano vecino debo de enterarme de lo ocurrido antes de reconocer esta abdicación. Lo digo a V.A.R., a los españoles, al universo entero: si la abdicación del Rey Carlos es espontánea y no ha sido forzada a

¹⁹¹ *Correspondece de Napoleón I*, tomo XVI, número 13.695.

¹⁹² *Correspondece de Napoleón I*, Ibidem.

¹⁹³ Sanz Cid., C., Op. cit., p. 44

ella por la insurrección y el motín sucedido en Aranjuez, yo no tengo dificultad en admitirla y reconocer a V.A.R. como Rey de España"¹⁹⁴.

Por su parte Carlos IV, solicitaba protección y "mejorar su suerte", así queda constancia en la nota que la reina de España le remite a través del Gran Duque de Berg¹⁹⁵. Sin embargo, las intenciones de éste eran otras. La carta remitida a Napoleón el 21 de marzo de 1808 lo corroboran: "He ofrecido al Rey Carlos refugio entre mis tropas. Si viene le tendremos en nuestro poder. Parece que ha abdicado por presión de su hijo. V.M. tendrá al padre y es libre de no reconocer al hijo"¹⁹⁶.

El plan trazado sobre España ya estaba previsto. La protesta formal de Carlos IV sería según Murat¹⁹⁷, el instrumento necesario para disponer de la Nación a su antojo. De este modo, Joaquín Murat consigue de Carlos IV, sin mayor dificultad, una declaración escrita con fecha 23 de marzo en la que dirigiéndose al Emperador se reputaba como nula y sin ningún valor la abdicación del día 19 por haber sido efectuada ante la coacción sufrida, por los acontecimientos. La carta estaba redactada en los siguientes términos: "Señor mi hermano: V.M. sabrá, sin duda, con pena los sucesos de Aranjuez y sus resultas y no verá con indiferencia aun Rey, que forzado a renunciar la Corona acude a ponerse en los brazos de un gran Monarca, aliado suyo, subordinándose

¹⁹⁴ M. Geoffroy de Grandmaison. *Correspondece du Comte La Forest, ambassadeur de France en Espagne (1808-1813)*, Paris, 1905-1913, núm. 13.750; Sanz Cid., Op. cit., p. 45.

¹⁹⁵ Nota escrita por la Reina de España para el Gran Duque de Berg, remitida sin fecha.- "El Rey mi esposo, que me hace escribir por no poderlo hacer a causa de los dolores e hinchazón de su mano, desea saber si el Gran Duque de Berg llevaría a bien encargarse de tratar eficazmente con el Emperador, para asegurar la vida del Príncipe de la Paz y que fuese asistido de algunos criados suyos o de capellanes. Si el Gran Duque de pudiera ir a librarle o por lo menos darle algún consuelo, él tiene todas las esperanzas en el gran Duque y en el Emperador, a quien siempre ha sido afecto. Asimismo, que el Gran Duque consiga del Emperador que el Rey mi esposo, a mí y al Príncipe de la Paz se dé lo necesario para poder vivir todos tres juntos donde convenga para nuestra salud, sin mando ni intrigas; pues nosotros no las tendremos. De mi hijo no podemos esperar jamás sino miserias y persecuciones. Han comenzado y se continuará fingiendo todo lo que pueda contribuir a que el Príncipe de la Paz (amigo inocente y afecto al Emperador, al gran Duque y a todos los franceses) parezca criminal a los ojos del público y del Emperador. El Rey desea, igualmente que yo, ver y hablar al Gran Duque; los dos estamos agradecidos al envío de tropas y pruebas de amistad..." Además de esta carta, se añade una Posdata de Carlos IV a una carta de la Reina de Etruria al Duque de Berg en 22 de marzo de 1808.- "Habiendo hablado a vuestro ademán comandante e informándole de todo lo sucedido, yo os ruego el favor de hacer saber al Emperador, que el suplico disponga la libertad del pobre Príncipe de la Paz, quien sólo padece por haber sido amigo de la Francia, y asimismo que nos deje ir al país que más nos convenga. Por ahora vamos a Badajoz; confío en recibir antes vuestra respuesta; mi confianza sólo está en vos y en el Emperador. Mientras tanto soy vuestro muy afecto hermano y amigo de todo corazón. Carlos", en Sanz Cid, C., Op. cit., p. 45 y ss.

¹⁹⁶ Sanz Cid, C., Op. cit, p. 46

¹⁹⁷ Del Duque de Berg a Napoleón, 24 de marzo de 1808: "El Rey ha declarado que no ha abdicación más que por salvar la vida. Yo he querido aprovechar de las circunstancias y he supuesto que os sería conveniente que el Rey Carlos protestase de su abdicación y abdicase en V.M., y así les he sometido un proyecto de carta que les ha parecido bien y que me mandarán firmada" Archivo Nacionales, A.F., IV, 1605, en Sanz Cid, C., Op. cit., p. 47.

totalmente, a la disposición del único, que puede darle su felicidad, la de toda su familia y la de sus fieles vasallos. Yo no he renunciado a favor de mi hijo, sino por la fuerza de las circunstancias, cuando el estruendo de las armas y los clamores de una guardia sublevada me hacían conocer bastante la necesidad de escoger la vida o la muerte, pues esta última se hubiera seguido después de la de la Reina. Yo fui forzado a renunciar, pero asegurado ahora con plena confianza en la magnanimidad y el genio del grande hombre, que siempre ha mostrado ser amigo mío, yo he tomado la resolución de conformarme con todo lo que este grande hombre quiera disponer de nosotros y de mi suerte, la de la Reina y la del Príncipe de la Paz. Dirijo a V.M.I. y R una protesta contra los sucesos de Aranjuez y mi abdicación. De V.M.I. y R. Afecto hermano y amigo, Carlos”¹⁹⁸.

3. LA FAMILIA REAL EN BAYONA, EL DESENCADENAMIENTO DE LOS ACONTECIMIENTOS Y LA CAÍDA DE LOS BORBONES

Las coacciones, sin embargo, no cesaron. Napoleón decidido a conseguir sus objetivos, pensó en atraerse a la Familia Real a la ciudad francesa de Bayona, situada cerca de la frontera española, con la excusa de arbitrar en el pleito familiar las querellas familiares de la Monarquía Borbónica. Su pretensión era que Fernando VII acudiese a Bayona con el fin de forzarle a abandonar sus legítimos derechos, para ello le anuncia un viaje a España¹⁹⁹ que nunca efectuará. Por su parte Fernando VII decide acudir al encuentro del Emperador con el objeto de obtener de inmediato su reconocimiento como rey de España y garantizarse su propia seguridad.

Este plan había sido trazado por el Gran Duque de Berg. La acogida y entusiasmo que el pueblo español otorgaba a Fernando VII, podía constituir un obstáculo para sus propios intereses. Esta circunstancia le movió a proponer a Bonaparte alejarle hacía la frontera, con el pretexto de salir en su busca²⁰⁰, idea que le pareció "no podría ser sino útil"²⁰¹.

¹⁹⁸ Sanz Cid, C., Op. cit., p. 48.

¹⁹⁹ Flórez Estrada, A.: "Introducción para la historia de la revolución en España", en M. Artola (ed) *Obras*, T. II, BAE-Atlas, Madrid, 1958, p. 227.

²⁰⁰ La carta remitida por Murat al Emperador de fecha 24 de marzo: "Trato de convencer al Príncipe de Asturias a que envíe a Portugal las tropas españolas, a diferir su entrada solemne en Madrid y a salir en busca de V.M.", en Sanz Cid, Op. cit., p. 48.

²⁰¹ Carta de Napoleón al Duque de Berg; 5 de abril de 1808, Correspondance de Napoleón I núm. 13. 721 en Sanz Cid. C., Op. cit., p. 48.

Para dar cumplimiento a su plan, Napoleón envía a la Corte de España un diplomático de toda confianza, a quien encomienda esa misión: el general Savary, hombre de gran astucia, quien con posterioridad sería Duque de Rovigo.

El general Savary le hizo saber a Fernando VII que Napoleón se hallaba cerca de Bayona con dirección a Madrid y lo grato que sería para éste que saliera a su encuentro.

El viaje anunciado por Napoleón y la posibilidad de que el Príncipe de Asturias como deferencia a su persona saliera a su encuentro, fue recibida por éste con cierta desconfianza y recelo. Pero ante la insistencia de Murat, del Embajador Beauharnais, amigo y partidario de Fernando y de Savary, aquél se dobló a sus propósitos.

Antes de su partida y con el fin de cubrir el vacío de poder que se originaría durante los días que permaneciese alejado de Madrid, nombra, con carácter provisional, una Junta de gobierno presidida por su tío, el infante D. Antonio, y compuesta por los ministros: Azanza de Hacienda, O´Farril de Guerra, Gil de Lemus de Marina, Sebastián Piñuela de Gracia y Justicia y Cevallos de Estado. Su misión se limitará a conocer de las cuestiones de Estado que, con carácter urgente, pudieran surgir en su ausencia.

El 26 de marzo de 1808 escribía Murat a Napoleón, haciéndole saber que era posible que el Príncipe de Asturias partiera de Madrid, en cuyo caso sería conducido hasta Burgos por la escolta francesa. Desde allí a Bayona. Fernando VII, por su parte, notificaba a Beauharnais con fecha 29 de marzo de 1808, su decisión de salir a recibir al Emperador.

El Gran Duque de Berg en cartas de fecha 30 y 31 de marzo comunica a Bonaparte “las maquinaciones del partido del Príncipe de Asturias para asegurarle la Corona, la intranquilidad que les causa no saber si será reconocido por el Emperador y cómo parecen decididos a salir a su encuentro, pero no a pasar la frontera”. El 3 de abril escribe: “El nuevo Rey me ha hecho presente la intención de salir a vuestro encuentro”²⁰².

El 9 de abril, el Gran Duque de Berg, informa a Napoleón que al día siguiente saldría el Príncipe de Asturias de Madrid acompañado por Savary. Al día siguiente, emprende viaje a Francia, con la intención de entrevistarse con Napoleón en Burgos, acompañado de sus fieles partidarios: los Duques del Infantado y de San Carlos (Presidente del Consejo de Castilla y Mayordomo Mayor respectivamente), D. Juan Escoiquiz, y los Marqueses de Muzquiz, Ayerbe (Gentilhombre de Cámara),

²⁰² Sanz Cid, C., Op. cit., p. 48. Archives Nation. A.F., IV, 1605.

Guadalcazar y Feria, el Conde de Villariego, Labrador, Eusebio Bardaxí (oficial de la Secretaria de Estado) y por el Secretario del Despacho de Estado, Pedro Cevallos.

Desde aquel momento en que decidió abandonar la Corte quedó prisionero de la escolta francesa, dispuesta incluso a conducirlo por la fuerza en el caso de que se diera cuenta de las verdaderas intenciones de Napoleón²⁰³.

Llegó la comitiva a Burgos, formando parte de ella Savary. No hallando en dicha ciudad a Napoleón, Fernando VII se plantea si debe continuar su viaje hacia Bayona. Savary, haciendo uso de su gran astucia y perspicacia le insta a continuar el viaje hacia Vitoria, recibiendo a lo largo del camino el homenaje entusiasta del pueblo.

Cuando Fernando VII llega a Vitoria y no encuentra al Emperador allí, le escribe una carta exponiendo varios aspectos: en primer lugar, comunicarle su llegada a dicha capital, que había sido originada por el anhelo que sentía de conocerle; en segundo lugar, le hacía saber, la lealtad y adhesión a su Imperial persona, en tercer lugar, la gran decepción sufrida de que el Gran Duque de Berg y el Emperador Beauharnais no le hubieran reconocido como Rey de España y finalmente, le manifiesta el hondo pesar que le producía estar privado de su correspondencia.

Mientras el Emperador francés en una carta²⁰⁴ contestaba a Fernando VII y le daba cita en Bayona para “conferenciar” sobre su reconocimiento como Rey de España, en carta simultánea dirigida al general Bessières, cuyas tropas se hallaban en Burgos y

²⁰³ De Murat al Emperador. Madrid, 9 de abril de 1808. “El Príncipe de Asturias saldrá mañana. Savary, que ira con él, es dueño de su persona. La escolta será francesa y le hará llegar”, en Sanz Cid. C., Op. cit., p. 49. *Archives Nationales*, A.F., IV 1605.

²⁰⁴ Carta de fecha 17 de abril de 1808, de Napoleón a Fernando VII : “Yo esperaba, llegando a Madrid – decía- inclinar a mi augusto amigo a que hiciera en sus dominios algunas reformas necesarias y que diese alguna satisfacción a la opinión pública. No me constituyo Juez de lo que ha sucedido ni de la conducta del Príncipe de la Paz; pero lo que si sé muy bien es que es muy peligroso para los Reyes, acostumbrar sus pueblos a derramar la sangre haciéndose justicia por si mismo. Ruego a Dios que Vuestra Alteza no lo experimente un día. Además ¿cómo se podía formar causa al Príncipe de la Paz sin hacerle también al Rey y a la Reina vuestros padres?. Esta causa fomentaría el odio y las pasiones sediciosas; el resultado sería funesto para vuestra Corona. V.A. no tiene a ello otros derechos sino los que su madre le ha transmitido, si la causa mancha su honor, V.A. destruye sus derechos.... En cuanto a la abdicación de Carlos IV, ella ha tenido efecto en el momento en que mis ejecitos ocupaban la España y a los ojos de Europa y de la posteridad podía aparecer que yo he enviado todas esas tropas con el solo objeto de derribar del trono a mi aliado y amigo. Como soberano vecino debo enterarme de lo ocurrido antes de reconocer esta abdicación. Lo digo a V.A.R., a los españoles, al mundo entero, si la abdicación del Rey Carlos es espontánea y no ha sido forzada a ella por la insurrección y motín sucedido en Aranjuez, yo no tengo dificultad en admitirla y en reconocer á V.A.R. como Rey de España. Deseo, pues, conferenciar con V.A.R. sobre éste particular. La circunspección que de un mes a esta parte, he guardado este asuntos, debe convencer a V.A: del apoyo que hallará en mí, si jamás sucediese que facciones de cualquier especie viniesen a inquietarle en su trono. V.A. no esta exento de faltas, basta para prueba la carta que me escribió y que siempre quiero olvidar. Esta V.A. persuadido de mi deseo de conciliarlo todo y de encontrar ocasiones de darle pruebas de mi afecto y perfecta estimación. Con lo que ruego a Dios o tenga hermano mío, en su santa y digna guarda. En Bayona 16 de abril e 1808.Napoleón” en Pujol, A.: *Obras escogidas de Napoleón*, Imprenta de San Agustín Espinosa y comp., Madrid, 1846, pp. 246 a 248.

Vitoria, le instruía secretamente, dándole una serie de directrices a seguir en caso de que Fernando no quisiera continuar el viaje: "os envío adjunta una copia de una carta que Savary lleva al Príncipe de Asturias. Si viene a Bayona, está bien; si retrocede sobre Burgos, le haréis prender y le conduciréis aquí, diciendo en Burgos que el Rey Carlos ha protestado y el Príncipe de Asturias no es Rey"²⁰⁵.

El contenido de la carta recibida por Fernando VII ponía de manifiesto las ideas de Napoleón²⁰⁶, lo que hará recelar de las verdaderas intenciones de éste, pero ya no era posible la vuelta a Madrid dado que el ejército napoleónico le había cerrado el paso y no le iba a permitir su regreso.

El día 20 de abril atravesó la frontera con su comitiva, a la que se había unido Blas de Ostolaza y el oficial de la Secretaria de Estado, Luis de Onis, para reunirse en Bayona con el que consideraba su protector. Fue recibido por el Príncipe de Neufchtel y el Mariscal Duroc, quienes le invitaron a entrar en la ciudad, recibéndole con honores y distinciones.

Con posterioridad se reunió con los miembros de la Diputación de los Grandes de España que habían emprendido viaje hacía Bayona al objeto de apreciar personalmente lo que estaba sucediendo en el país vecino, dado que las noticias que se difundían en Madrid sobre Napoleón no eran buenas. Según Escoiquíz²⁰⁷, los miembros de la Diputación tenían encomendada la misión de manifestar a Fernando su irrevocable decisión de que los Borbones reinasen en España.

A pesar de encontrarse Fernando VII en Bayona, Napoleón no quiso actuar hasta que Carlos IV, la Reina Maria Luisa y Godoy hubiesen llegado a la ciudad francesa. Previamente a su partida de Madrid y como consecuencia de la protesta formulada el 23 de marzo, Carlos IV dirige una carta al Infante D. Antonio, como Presidente de la Junta Suprema, en la que le expone que su renuncia era nula y que su voluntad era que siguiera la Junta gobernando España en su nombre, mientras él salía al encuentro de Napoleón. El Gran Duque de Berg, por su parte, expedía el 20 del mismo mes una orden a los Generales franceses haciéndoles saber que el Príncipe de Asturias había admitido la renuncia de su padre tan solo para tranquilizar a su pueblo; pero la Proclama encargada a Murat, no fue impresa ni publicada, porque el impresor Álvarez de la Torre puso en conocimiento del Consejo de Castilla las intenciones del Gran Duque y se

²⁰⁵ Sanz Cid, Op. cit., p. 49

²⁰⁶ Pabón, J.: *Las ideas y el sistema napoleónico*, IEP, Madrid, 1944.

²⁰⁷ Escoiquíz, J.: *Idea sencilla de las razones que motivaron el viaje de Fernando*, Imprenta Real, Madrid, 1914.

promovió un motín popular que dejó pendiente la nueva proclamación de Carlos IV. Esta situación y el escrito remitido por el Príncipe de Asturias y Cevallos recomendado que se diera un trato adecuado a las tropas francesas dado que peligraba la vida del Rey levantaron sospechas en la Junta Suprema de Gobierno.

El 24 de abril, escribía Murat al Infante D. Antonio, diciéndole "que si no se sentía con el suficiente vigor para responder de la tranquilidad pública, él se encargaría de ella más directamente, pues los sucesos de Madrid, Burgos y Toledo, le autorizaban para hacer representación". La Junta comunicó esto al Consejo de Castilla, para que emitiera un bando culpabilizando a los franceses.

Tras la llegada de Fernando VII, Napoleón desea hablar a solas con Escoiquíz, antiguo preceptor y ahora consejero de confianza de Fernando, a fin de exponerle su verdadero propósito, que era eliminar a los Borbones del trono de España, ofreciendo a Fernando en compensación, el reino de Etruria y la mano de una princesa imperial. Escoiquíz intentó disuadirle, según expone en sus Memorias, haciéndole saber las dificultades que para Francia representaría tal ofrecimiento: "si insiste V.M. en la mudanza de dinastía... proporcionará nuevas y poderosas armas a la Inglaterra para eternizar sus coligaciones y guerras" y los españoles "os jurarán un aborrecimiento inextinguible..., sólo un exterminio total de los españoles podrá colocarle en su trono"²⁰⁸. La cuestión no quedó resuelta, pero sí aplazada.

No podemos obviar, como señala Toreno²⁰⁹, que en aquel momento, Escoiquíz, gran admirador de Napoleón, creyó poder cambiar la decisión adoptada por éste. Sin embargo, esto no ocurrió. La respuesta de Napoleón fue terminante: "Crea vuestra merced que los países en que hay muchos frailes son fáciles de sujetar. Tengo experiencia de ello. Esto mismo ha de suceder, pues con los españoles... Aunque necesitase sacrificar doscientos mil hombres, de todos modos habría de ser lo mismo, y yo estoy bien lejos de creer que se necesitase tanta pérdida de gente para subyugar a España".

Mientras esto ocurría entre Napoleón y el preceptor de Fernando, era éste visitado por Savary. Las adulaciones anteriores no tenían ahora eco; la ignominia se

²⁰⁸ Memorias de Juan de Escoiquíz, doc. 26, edición de M. Artola en *Memorias de tiempos de Fernando VII*, vol. I en la Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1957, p.130 y131.

²⁰⁹ Toreno, C.: *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, BAE-ATLAS, Madrid, 1953, p. 35.

había consumado y ya podía el General y Diplomático francés tratar al Rey de España de cualquier manera. Así, anunció a Fernando la trágica decisión imperial²¹⁰.

Pero el ánimo y el deseo de Napoleón de finalizar cuanto antes con esta situación, le condujo a intentar solucionarla. Se reunió nuevamente con Escoquíz, entrando más de lleno en el fondo del asunto. Habló el Emperador de que tanto España como sus colonias gozarían de una Constitución "más libre y más benéfica que la que hasta entonces les había gobernado", que los hombres sensatos de España "accederían gustosos a esta novedad tan ventajosa"; y en fin que "el Príncipe de Asturias se decidiese, pues de lo contrario tenía por seguro que su padre renunciaría a la Corona y aquel lo perdería todo". Al día siguiente se reunió con el Duque del Infantado y Don Carlos utilizando análogos razonamientos y no obtuvo, como del anterior, ninguna respuesta clara y categórica. Sin embargo la reunión resulto infructuosa, porque ninguna de las partes cedió en punto alguno. Mientras tanto Cevallos y Labrador celebraron por separado cada uno una entrevista con Champagny, en las cuales mantuvieron con firmeza sus respectivos puntos de vista.

Los términos de las aspiraciones napoleónicas fueron expresados por escrito, para presentarlos al Rey, y en su vista, se celebró un Consejo extraordinario al que propuso Escoiquíz "que se debía ceder todo lo posible para no perderlo todo", opinión que no seguirían los más patriotas. Todos eran contrarios a la renuncia que Napoleón exigía con la excusa de que España iba a ser independiente y se iban a respetar la religión y las propiedades junto con la cesión de la Corona de Etruria y el casamiento con una princesa imperial²¹¹.

Napoleón desiste de tratar con Fernando y sus consejeros ante el rechazo de su propuesta. Lo hace con Carlos IV, la Reina Maria Luisa y con Godoy que llegan a Bayona los días 26 y 30 respectivamente, escoltados por tropas francesas. Los Reyes fueron recibidos con salvas de artillería y repique general de campañas.

Conviene, sin embargo, señalar que Napoleón exigió que Godoy fuese puesto a su disposición desde el instante que pisase el territorio francés, lo que pone de manifiesto que Bonaparte tenía conocimiento de la influencia que aquel ejercía sobre los Reyes²¹².

²¹⁰ Muñoz Maldonado, J.: *Historia política y militar de la guerra de la independencia de España contra Napoleón Bonaparte*, 2 vol., Madrid, 1983, p. 127.

²¹¹ Muñoz Maldonado, Op. cit., tomo I, p. 20.

²¹² Seco Serrano, C.: *Memorias...*, tomo VI, Op. cit., p. 236; Muñoz Maldonado, tomo I, Op. cit., p. 153.

Los acontecimientos que preparaba Napoleón no se hicieron esperar demasiado tiempo²¹³. Tras la llegada de los Reyes y deseoso de terminar con la contienda familiar, convoca a Fernando en una reunión con sus padres, dado que las gestiones llevadas a efecto por el canónigo Escoiquiz habían resultado infructuosas.

Napoleón que no había reconocido a Fernando VII y seguía tratando a Carlos IV como Rey de España, le persuade para que obligue a su hijo a renunciar por escrito a la Corona de España. La entrevista violenta entre los Reyes y su hijo fue presenciada por Godoy y el Emperador, intentando éste último con su presencia “imponer mayor respeto a este hijo extraviado”. Carlos IV exigió a Fernando VII la renuncia formar a la Corona en un documento firmado y rubricado de su puño y letra.

La respuesta de Fernando no fue la esperada, sino una carta fechada el día 1 de mayo en la que haciendo alusión a la conversación mantenido con su padre, le recordaba la “espontaneidad” con la que había firmado en Aranjuez su renuncia. “Ahora me dice V.M. que, aunque es cierto que hizo la abdicación con toda libertad, todavía se reservó en su ánimo volver a tomar las riendas del gobierno cuando lo creyese conveniente. He preguntado en consecuencia a V.M. si quiere volver a reinar, y V.M. me ha respondido que ni quería reinar, ni menos volver a España. No obstante me manda V.M. que renuncie en su favor a la Corona que me han dado las Leyes fundamentales del Reino mediante su espontánea abdicación”.

El resultado de las presiones llevó a Fernando VII a acceder a la petición de su padre, formulando una renuncia por escrito, limitada por cinco condiciones entre las que demandaba la reunión de las Cortes para que aprobasen aquella decisión y la alusión a las Leyes fundamentales del Reino: “1.-Que V.M. vuelva a Madrid, hasta donde le acompañaré y serviré yo como su hijo más respetuoso. 2.- Que en Madrid se reunirán las Cortes; y pues V.M. resiste una congregación tan numerosa, se convocarán al efecto todos los tribunales y los diputados de los Reinos. 3.- Que a la vista de esta asamblea se formalizará mi renuncia, exponiendo los motivos que me conducen a ella; estos son el amor que tengo a mis vasallos y el deseo que tengo de corresponder al que me profesan, procurándoles la tranquilidad y redimiéndoles de los horrores de una guerra civil por medio de una renuncia dirigida a que V.M. vuelva a empuñar el cetro y a regir unos vasallos dignos de su favor y protección. 4.- Que V.M. no llevará consigo personas que justamente se han concitado el odio de la nación. 5.- Que si V.M. , como me ha dicho,

²¹³ De Grandmaison, G.: *Napoleon et l'Espagne*, París, 1908.

ni quiere reinar ni volver a España, en tal caso yo gobernará en su Real nombre como Lugarteniente suyo”.

El día 2 de mayo, Carlos IV contesta a su hijo haciéndole saber que no era aceptada su renuncia dado que ésta venía sometida a la voluntad del pueblo.

Sin embargo, Fernando VII no cambió su parecer y contestó el día 4 de mayo a su padre, insistiendo en la condición de que fuese aprobada su renuncia previa convocatoria de las Cortes o, en su defecto, de los Tribunales y Diputación de los Reinos: “no porque esto lo creyese necesario para dar valor a la renuncia, sino porque lo juzgo muy conveniente para evitar la repugnancia de esta novedad capaz de producir choques y partidismos, y para salvar todas las consideraciones debidas a V.M., a mi honor y a la tranquilidad de los Reinos”. Además, le advertía de las consecuencias que traería consigo un posible acceso de los franceses al trono español sin el consentimiento popular: “Ruego, por último, a V.M. que se percate de nuestra situación actual, y de que se trata de excluir para siempre del trono de España nuestra dinastía, sustituyendo en su lugar la imperial de Francia; que esto no podemos hacerlo sin el expreso consentimiento de todos los individuos que tienen y pueden tener derecho a la Corona, ni tampoco sin el mismo expreso consentimiento de la nación española, reunida en Cortes y en lugar seguro; que además de esto, encontrándonos en un país extraño, no habría quien se persuadiera de que obramos con libertad, y esta sola consideración anularía cuanto hiciésemos y podría producir fatales consecuencias”²¹⁴. Fernando VII sabía que las Leyes Fundamentales regulaban la sucesión a la Corona y requerían la presencia de las Cortes para legitimar la misma, ya que de lo contrario, la cesión de derechos dinásticos sería nula, de ahí su interés en requerir el expreso consentimiento no solo de todos los miembros de la Familia Real que tenían derecho a la sucesión, sino también de la “nación española reunida en Cortes”.

Tras los acontecimientos de Bayona, la Junta de Gobierno en Madrid, deseosa de que su gobierno fuese la fiel expresión de la voluntad del Rey, envía a dicha ciudad dos personas de su mayor confianza: el coronel Zayas y Evaristo Pérez de Castro. Su misión era exponer a Fernando VII cuatro cuestiones de suma importancia para que diese repuesta a algunas de ellas. Las cuestiones ha tratar se concretaban en los siguientes términos: “en primer lugar, si convenía autorizar a la Junta a sustituirse en caso necesario en otras personas, la que S.M. designase, para que se trasladasen a paraje en

²¹⁴ Izquierdo Hernández, M.: *Antecedentes y comienzos del reinado de Fernando VII*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1963, p. 398-309 y 406-409.

que pudiesen obrar con libertad, siempre que la Junta llegase a carecer de ella, en segundo lugar, si era voluntad de S.M. que empezasen las hostilidades, el modo y tiempo de ponerlas en ejecución; en tercer lugar, si debía impedirse la entrada de nuevas tropas francesas en España, cerrando los pasos de la frontera; y por último, si S.M. juzgaba conveniente que se convocaran las Cortes²¹⁵.

Entretanto, Carlos IV de acuerdo con Napoleón, nombraba Lugarteniente General en España, al Gran Duque de Berg el día 4 de mayo, y le investía del cargo de Presidente de la Junta Suprema de Gobierno que había formado en Madrid Fernando VII y que hasta entonces había estado presidida por el Infante D. Antonio Pascual, que había partido apresuradamente hacia Bayona.

Este nombramiento dio lugar a que Murat, se diese a conocer como Lugarteniente a la Junta y al Consejo de Castilla y reclamase de sus miembros el reconocimiento de Carlos IV como legítimo Rey de España, aunque sus verdaderas intenciones no eran otras que la renuncia de Carlos IV al trono de España a favor del Emperador.

El día 5 de mayo, la noticia de los sucesos acaecido en Madrid el 2 de mayo, que Murat había remitido por carta a Champagny, sirvieron de arma poderosa en manos de Napoleón para que éste quisiera obtener la renuncia de Carlos IV a su favor. A cambio estaba dispuesto a darle un asilo en sus Estados²¹⁶. Este mismo día conmina a Fernando VII para que renuncie a favor de Carlos IV: “si de aquí a medianoche no habéis reconocido a vuestro padre como vuestro Rey legítimo y no lo hacéis saber en Madrid, seréis tratado como un rebelde”²¹⁷.

La situación era insostenible y Fernando, el mismo día 5, dicta dos decretos. El primero, dirigido a la Junta de Gobierno que había dejado en Madrid daba respuesta a la consulta que le había formulado a través de Evaristo Pérez de Castro y el Coronel Zayas llegados a Bayona la noche del día 4 y la ordenaba que se trasladase a paraje seguro, asumiera la soberanía y ordenase el comienzo de las hostilidades tan pronto conociese que había sido internado en Francia.

El segundo decreto, dirigido al Consejo Real, y en su defecto, a cualquier Chancillería o Audiencia no mediatizada por los franceses, declaraba que: “estando

²¹⁵ Azanza, J. y O'Farril. G.: “Memoria...”, Op. cit., p. 39; Op. cit., p. 448; Muñoz Maldonado, tomo I, Op. cit., p.136

²¹⁶ Seco Serrano, C.: *Godoy. El hombre y el político*, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1978, pp. 56 y ss.

²¹⁷ Izquierdo Hernández, M.: *Antecedentes y comienzos del reinado de Fernando VII*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1963, p. 412

privado de libertad para obrar por sí, era su real voluntad que se convocasen las Cortes en el paraje que pareciese más expedito; que, por de pronto, se ocupasen únicamente en proporcionar los arbitrios y subsidios necesarios para atender a la defensa del reino, y que quedasen permanentes para lo demás que pudiese ocurrir"²¹⁸.

Los decretos no llegaron a su destino, lo que motivó que no se les diera cumplimiento. El borrador fue destruido por Cevallos en Bayona en un intento de evitar que pudiese llegar a manos de Napoleón. Cuando llegó Evaristo Pérez de Castro a Madrid con los originales de los dos decretos dictados por Fernando VII, la Junta de Gobierno se encontraba dominada por Joaquín Murat y el Infante D. Antonio se encontraba en Bayona. Estas circunstancias dieron lugar a que el Ministro Azanza convocase al efecto una reunión de ministros en la que, tras dar lectura a los decretos, se acordó por unanimidad y sin vacilaciones que: "las nuevas circunstancias hacían ya su ejecución imposible"²¹⁹. Los decretos²²⁰ no se publicaron. Tras conocer en Madrid que Fernando se encontraba internado en Valencey, se procedió a su destrucción.

Las incidencias que se producen en Bayona entre los miembros de la Familia Real con Bonaparte concluirán con la abdicación y renuncia de ambos.

El mismo día 5 de mayo se formaliza un convenio privado entre el rey Carlos IV y Napoleón. En el mismo, se señalan los deseos de ambos soberanos en aunar sus esfuerzos con el objeto de "poner un pronto término a la anarquía a que esta entregada la España, y libertad esta Nación valerosa de las agitaciones de las facciones, queriendo asimismo evitarle todas las convulsiones de la guerra civil y extranjera, y colocarla sin sacudimientos políticos en la única situación que atendida la circunstancia extraordinaria en que se halla puede mantener su integridad, afianzarle sus colonias y ponerla en estado de reunir todos sus recursos con los de la Francia, a efecto al alcanzar la paz marítima". Claramente se traslucían sus intereses. Pero, además en este convenio se estipularan, entre otras cuestiones, tres condiciones: política, territorial y religiosa.

Mientras tanto, el día 6 de mayo, Fernando VII presionado por Napoleón y las circunstancias envía su renuncia que se expresa en los siguientes términos: "En este día he entregado una carta a mi amado Padre concebida en los términos siguientes: Señor:

²¹⁸ Seco Serrano, C.: Memorias..., tomo VI, Op. cit., p. 236; Muñoz Maldonad, tomo I. Op. cit., p. 153 .

²¹⁹ Azanza J. y O'Farril. G.: *Memoria...sobre los hechos que justifican su conducta política, desde marzo de 1808 hasta abril de 1814.* en *Memoria del tiempo de Fernando VII*, ed y estudio preliminar de M. Artola, BAE-Atlas, Madrid, 1957. pp. 299 y ss.

²²⁰ Pedro Cevallos, "Exposición de los hechos y maquinaciones que han preparado la usurpación de la Corona de España, y los medios que el Emperador de los franceses ha puesto en obras para realizarla", en M. Artola, en Memorias de los tiempos de Fernando VII, BAE-ATLAS, Madrid, 1957, pp. 168-169.

Mi venerado padre y Señor: Para dar a V.M. una prueba de mi amor, de mi obediencia y de mi sumisión, y para acceder a los deseos que V.M. me ha manifestado reiteradas veces, renuncio mi Corona a favor de V.M., deseando que V.M. pueda gozarla por muchos años. Recomiendo a V.M. las personas que me han servido desde el 19 de marzo..." Dios guarde V.M. felices y dilatados años. Bayona 6 de mayo de 1808. A.L.R.P. de V.M. su más humilde hijo Fernando"²²¹.

La renuncia de Fernando fue a favor de su padre, a pesar de que éste había hecho cesión de sus derechos a la Corona a favor de Napoleón²²², era preciso que aquél renunciara a los suyos de Príncipe de Asturias y sus hermanos a la de Infantes, para no romper con la legitimidad borbónica y dar cierre a sus aspiraciones. Napoleón, consiguió del Príncipe y de los Infantes esta concesión firmando el 10 de mayo. Un convenio por el que a cambio de las cesiones se otorgaban unos terreros que nunca llegaron a ver, unas rentas de por vida, otras transmisibles a sus herederos y el tratamiento de Alteza en Francia. Convenio que sería firmado por dos personajes relevantes, Godoy y Escoiquíz, que se sumarían a la caída en España de la dinastía de los Borbones.

El 10 de mayo, Napoleón daba por terminada su obra y así se lo hace saber a Bessieres: "tout est parfaitement fini a Bayona", para cuya efectividad era necesario que las personas de la Familia Real estuvieran alejadas en lo posible de España, a fin de que su presencia no excitase al pueblo español. Salieron, en efecto, los padres y la reina de

²²¹ Seco Serrano, Memorias..., Ibidem.

²²² Decreto de Carlos IV renunciando al trono de España: Bayona 8 de mayo de 1808: "He tenido a bien dar a mis amados vasallos la última prueba de mi paternal amor. Su felicidad, la tranquilidad, prosperidad, conservación e integridad de los dominios que la Divina Providencia tenía puestos bajo mi gobierno, han sido durante mi reinado los únicos objetos de mis constantes desvelos... Hoy, en las extraordinarias circunstancias en que se me ha puesto y me veo, mi conciencia, mi honor y el buen nombre que debo dejar a la posteridad, exigen imperiosamente de mí que el último acto de mi soberanía únicamente se encamine al expresado fin, a saber, a la tranquilidad, prosperidad, seguridad e integridad de la Monarquía de cuyo torno me separo, a la mayor felicidad de mis vasallos de ambos hemisferios. Así, pues, por un tratado firmado y ratificado, he cedido a mi aliado y caro amigo el Emperador de los franceses todos mis derechos sobre España e Indias; habiendo pactado que la corona de España e Indias ha de ser siempre independiente e íntegra, cual ha sido y estado bajo mi soberanía, y también que nuestra sagrada religión ha de ser no solamente la dominante en España, sino también la única que ha de observarse en todos los dominios de la Monarquía, teniendo entendido y así lo comunicaréis a los demás Consejos, a los Tribunales del Reino, jefes de las provincias, tanto militares como civiles y eclesiásticos y a todos los justicias de mis pueblos, a fin de que este último acto de mi soberanía sea notorio a todos en mis dominios de España e Indias y de que concurráis y concurran a que se lleven a debido efecto las disposiciones de mi caro amigo el Emperador Napoleón, dirigidas a conservar la paz, amistad y unión entre la Francia y España, evitando desordenes y movimientos populares, cuyos efectos son siempre el estrago, la desolación de las familias y la ruina de todos. Dado en Bayona en el palacio imperial llamado del Gobierno a 8 de mayo de 1808. Yo el Rey. Al Gobernador interino de mi consejo de Castilla en Edición de la Gaceta de Madrid de 20 de mayo de 1808.

Etruria con sus hijos hacia Fontainebleau y Fernando y los Infantes a Valensay, donde pasaron largo cautiverio, hasta que en 1814 Fernando VII retornó a su trono.

Desde Burdeos el 12 de mayo, Fernando VII y los infantes Don Carlos y Don Antonio expedieron una proclama, participando de todo lo acaecido y anunciando su voluntad de que se defendiera y acataran las órdenes de Napoleón. La proclama quedaba redactada en los siguientes términos: "Creen SS.AA.RR. dar la mayor muestra de su generosidad, al amor que la profesan y del agradecimiento con que corresponden al efecto que le han debido, sacrificando en cuanto esté de su parte sus intereses propios y personales a beneficio suyo y adhiriendo para esto como han adherido por un convenio particular, a la cesión de sus derechos al trono; absolviendo a los españoles de sus obligaciones a esta parte y exhortándoles como lo hacen, a que miren por los intereses comunes de la Patria manteniéndose tranquilos, esperando su felicidad de las sabias disposiciones y del poder del Emperador Napoleón, y que prontos a conformarse con ellas, creen que darán a su Príncipe y a ambos Infantes el mayor testimonio de su lealtad, así como SS.AA.RR. se lo dan de su paternal cariño, cediendo todos sus derechos y olvidando sus propios intereses, por hacerle dichosa, que es el único objeto de sus deseos. Burdeos, 12 de mayo de 1808. Yo el Príncipe.- Carlos.- y Antonio"²²³.

4. LA DINASTÍA FRANCESA EN EL PODER

1. La legitimación de José I

Las intenciones de Napoleón eran claras²²⁴. Al mismo tiempo que se producía la invasión de España por las tropas francesas y lograba en Bayona las abdicaciones de la Familia Real española, pensó en su sustitución por algún miembro de su Familia. Su dedicación a "hacer la felicidad de España" se proyectaba en dos direcciones; de un lado, en colocar al frente de España para que rigiera sus destinos al que el llamaba "otro yo", de otro lado, en otorgar una Constitución escrita que legitimara la nueva dinastía.

En su manifiesto de 15 de mayo de 1808 con los Reyes, Príncipes e Infantes exiliados en Francia, tras autoproclamarse salvador y regenerador de España, pondrá en conocimiento de los españoles que a pesar de haber recibido todos los derechos

²²³ Seco Serrano, C.: *Godoy. El hombre y el político*, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1978, pp. 57.

²²⁴ De Azanza J. y O'Farril, G.: "Memoria... sobre los hechos que justifican su conducta política, desde marzo de 1808 hasta abril de 1814", en *Memoria del tiempo de Fernando VII*, ed. y estudio preliminar de M. Artola, BAE- Atlas, Madrid 1957, p. 277.

históricos, no asumiré personalmente la Corona española, pero colocará en ella un "otro yo", indicando las directrices de su política encaminada a renovar la Monarquía tradicional, modernizar la sociedad y las Instituciones, así como la convocatoria de una "Asamblea general" para dotar a España de una Constitución:" Españoles: después de una larga agonía, vuestra nación iba a perecer. He visto vuestros males y voy a remediarlos. Vuestra grandeza y vuestro poder hacen parte del mío. Vuestros Príncipes me han cedido todos sus derechos a la Corona de España. Yo no quiero reinar en vuestras provincias, pero quiero adquirir derechos eternos al amor y reconocimiento de vuestra prosperidad. Vuestra Monarquía es vieja; mi misión es renovarla; mejoraré vuestras instituciones y os haré gozar, si me ayudáis, de los beneficios de una reforma, sin que experimentéis quebrantos, desordenes y convulsiones. Españoles: he hecho convocar una asamblea general de las Diputaciones de las provincias y ciudades. Quiero asegurarme por mí mismo de vuestros deseos y necesidades. Entonces depondré todos mis derechos y colocaré vuestra gloriosa Corona española en las sienes de otro Yo, garantizándoos al mismo tiempo una Constitución que concilie la santa y saludable autoridad del soberano con las libertades y privilegios del pueblo. Españoles: recordad lo que han sido vuestros padres y contemplad vuestro estado. No es vuestra culpa, sino del mal gobierno que os ha regido: tened gran confianza en las circunstancias actuales, pues yo quiero que mi memoria llegue hasta vuestros últimos nietos y exclamen: es el regenerador de nuestra Patria"²²⁵.

Para llevar a efecto la primera dirección, ofreció la Corona de España a su hermano Luis, Rey de Holanda, quien desechó esa pretensión. Ante tal negativa, fue ofrecida a Jerónimo, Rey de Wetsfalia, que la rechazó. Finalmente, convenció a su hermano José, Rey de Nápoles, que la aceptó. Sin embargo, en un intento de legitimar en el trono de España a su hermano José I, dentro de un marco de legalidad, se propone consultar a la opinión pública española, ordenando al Lugarteniente General de España, Joaquín Murat, Gran Duque de Berg, "recabase de la Junta Suprema y de los Consejos, que pidieran a José su hermano, como Rey de España"²²⁶. Misión que produciría gran decepción en el Gran Duque de Berg que "esperaba que Napoleón le ofreciera la Corona de España"²²⁷. Efectuadas las consultas²²⁸ sobre que individuo de la Familia de

²²⁵ Lafuente, M.: *Historia de España*, Tomo XVI, Montaner, Barcelona, 1989, p. 282

²²⁶ Lafuente, M.: *Historia de España*, Tomo XVI, Montaner, Barcelona, 1989, pp. 102-103.

²²⁷ Thiry, J. *La Guerre de Espagne*, París, Berger, Leurault, 1965, p. 87.

Bonaparte preferían para ocupar y regir el destino de España, la Junta Suprema dio respuesta a tal petición; sin embargo, el Consejo de Castilla en informe de fecha 12 de mayo de 1808 se excusó de dar una solución al considerar sin efecto las consultas de Bayona por haber sido hechas en país extranjero y bajo la coacción impuesta por un Rey que anhelaba “unir a sus dominios la Corona de España”. Ante tal actitud, el Gran Duque de Berg, cita para las cuatro de la tarde del día 13 de mayo a los Consejeros para que expusieran verbalmente su opinión sobre el asunto sometido a consulta.

En la reunión celebrada, el Marqués de Caballero, Consejero de Estado y Gobernador del de Hacienda, tomó la palabra para expresar a los miembros del Consejo el empeño que Napoleón tenía de que designaran Rey de España a su hermano José Bonaparte como ya lo había hecho la Junta Suprema. Además, expuso el especial interés que Napoleón sentía porque fuera José y no otro de sus hermanos el favorecido con tal pretensión, lo que ponía de manifiesto su profunda intención, haciendo saber a los asistentes, que éste se obligaría a cambio a cumplir y hacer cumplir las leyes españolas, guardar la integridad de España y sus dominios, del mismo modo que la religión católica, además de otras modificaciones que no se detallaban.

De esta forma los Consejeros se vieron obligados a aprobar lo que se les imponía, no sin antes formular sus protestas. No obstante, no formularon su respuesta hasta el día siguiente, con el pretexto de que necesitaban pensar la forma en que habían de redactar su respuesta sin comprometerse, contestación que se fundó en una real Orden: "Ilmo Sr.: El Emperador de los franceses y Rey de Italia, tiene concluido un tratado con el Rey de España, Carlos IV y su hijo Fernando, Príncipe de Asturias, por el cual han cedido ambos en manos y voluntad de S.M.I.R. todos sus derechos a la Corona de España, en cuyo supuesto, y debiendo recaer en Príncipe de su imperial familia, conforme a su deliberada voluntad, desea S.M.I. que el Consejo de Castilla manifieste el que le parezca más a propósito, sin que por esta específica designación se entienda que el Consejo se mezcla en la aprobación o desaprobación de dicho tratado, ni que los derechos del Rey Carlos, su hijo y demás sucesores de la Corona, según las leyes del reino, queden de modo alguno perjudicados por dicha designación. Todo lo cual comunico a V.S. por Orden del Serenísimo Sr. Lugar Teniente General del Reino, para que lo haga presente al Consejo y pueda éste deliberar vencida con dichos presupuestos

²²⁸ Correspondencia de La Forest a Champagny de 15 de mayo de 1808 en de Grandmaison, Geoffroy: *Correspondence du Comte La Forest, ambassadeur de France en Espagne (1808- 1813)*, tomo I, nº 4 y nº 5, Paris, 1905, p. 166.

la dificultad que indica en la consulta de ayer, y que le impidió el hacerlo, por la delicadeza y exactitud en el fiel desempeño de sus obligaciones. Dios guarde a V.I. muchos años. Palacio 13 de mayo de 1808. Sebastián Pinuela. Sr. Decano del Consejo”²²⁹. El documento finalizaba “parece al Consejo desde luego que en ejecución de lo resuelto por S.M.I. podría recaer la elección para Rey de España en José Napoleón, Rey de Nápoles, pues aunque el Consejo no tenía el honor de conocerle, sabía su soberana condecoración y que siendo hermano mayor del Emperador de los franceses y Rey de Italia y habiéndose granjeado por sus altas y generosas prendas su singular estimación, no podría menos de estar adornado de sus mismas virtudes y talentos”.

Con fecha 15 de mayo la villa de Madrid, dirigió al Gran Duque de Berg una exposición, manifestándole ser su voluntad que fuera nombrado Rey de España, José Bonaparte.

Napoleón había dado fin a una de sus misiones, colocar a su hermano José en el trono de España.

2. Dotación de una Constitución política

La segunda dirección planteada, el dotar a España de una Constitución política fue objeto de un desarrollo pormenorizado²³⁰. En el fondo, "preocupaba a Napoleón la fórmula para legitimar el traspaso de la Corona, lo que prueba que no consideraba suficientes las renunciaciones de Carlos IV, la de su hijo Fernando VII y la del resto de miembros de la Familia Real"²³¹. Diversas sugerencias le habían llegado sobre la necesidad de constituir Cortes Generales y extraordinarias y de dotar a España de una Constitución. El día 3 y 4 de mayo desde Burgos el General Bessieres, informa a Napoleón que el General Cuesta, el Príncipe de Castel Franco y el Duque de Parque, consideraban necesario la convocatoria, cuanto antes, de Cortes constituyentes con el fin de consolidar la nueva dinastía.

Por su parte, los Ministros españoles O’Farril y Azanza, que habían sido consultados por Murat, previamente a conocer si Napoleón estaría de acuerdo con el dictado de una Constitución, dan respuesta mediante carta a Napoleón, mostrando su

²²⁹ Archivo Histórico Nacional, Madrid (en adelante AHN). Sección Papeles del Consejo. Legajo num. 1.

²³⁰ Suárez, Federico.: *El proceso de la convocatoria a Cortes 1808-1810*, Universidad de Pamplona, Navarra, 1982, pp. 27-33.

²³¹ Sánchez Marín, A.: *Constitucionalismo español 1808-1978*, Zaquizamí, Madrid, 1994, p. 16.

conformidad "Los dos Ministros O'Farril y Azanza quieren como todo buen español una Constitución de V.M. de la que todos sienten la necesidad". Azanza, además se mostraba partidario de constituir Cortes generales y extraordinarias de carácter tradicional, por estamentos, que se celebraran en el territorio español. Hans Jurestchke, estudioso del tema, considera que ambos Ministros, en un intento de parecer impunes de responsabilidad sobre el cambio dinástico y demorar la aceptación de la misma creen oportuno relegar toda cuestión relevante a las Cortes que se constituyesen²³². Sin embargo, Napoleón consideró y así se lo expuso a Azanza, que dadas las dificultades que traería la constitución de las mismas, sería mas convenientes, convocar una "Junta Española de Notables" con el objeto de elaborar una Constitución legitimadora de la nueva dinastía, que a la vez satisficiera a ese grupo de españoles deseosos de reformas políticas como eran los afrancesados y que además presentaran "les cahers des privinces sur les changements de faire"²³³. Esta propuesta que parece que fue sugerida por Murat²³⁴ para "halagar el amor propio nacional"²³⁵, se pone de manifiesto en la carta dirigida a Napoleón el día 14 de abril de 1808: "Permitidnos comunicaros una idea que según yo produciría un gran efecto, fijaría la incertidumbre, reuniría las opiniones, halagaría el amor propio nacional y conduciría al objeto de Vuestra Majestad quiera alcanzara. Sería la convocatoria de una dieta española en Bayona o Burdeos compuesta de clero, nobleza y estado llano"²³⁶.

La convocatoria en Bayona de esta "Junta de Notables", con carácter de entidad consultiva para dotar a España de una Constitución, fue publicada en La Gaceta de Madrid el 24 de mayo de 1808. Estaba previsto que asistieran a la misma ciento cincuenta diputados pertenecientes a los tres estamentos tradicionales: nobleza, clero y del estado llano.

La idea de dotar a España de una Constitución de estilo francés, estaba en su mente. La Constitución otorgada a Francia, le había proclamado "Su Emperador", casi

²³² Hans Jaurestcheke.: *Los afrancesados y la guerra de la independencia. Su génesis, desarrollo y consecuencias históricas*, Madrid, 1962, p. 37.

²³³ La Forest a Champagny, 15.05.1808; Correspondencia de La Forest a Champagny, 15.05.1808, Geoffroy de Grabdmainson, *Correspondance du Comte de la Forest, Amassadeur de Fance en Espagne (1808-1813), poublee par M.... (Avril 1808-Janvier 1809)*, tomo I, París, 1905, pp. 20 -22.

²³⁴ Gil Novales, A., *Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, en Tuñón, M., *Historia de España*, Volumen VII, Labor, Barcelona, 1980, p. 272; Sánchez Agesta. L., *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*, CEC, Madrid, 1984, p. 25.

²³⁵ Sánchez Montero, R.: *Historia de España, Fernando VII. Un reinado polémico*, Ediciones Temas de hoy, S.A. (T.H.), Madrid, 1996, p. 25.

²³⁶ Martiré, E., *La Constitución de Bayona entres España y América*, BOE, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 31.

un Dios²³⁷ y además contaba con los precedentes de las Constituciones otorgadas a sus estados satélites: Holanda, Westfalia y Nápoles, así como con la otorgada al Gran Ducado de Varsovia en 1807²³⁸.

La importancia que daba a esas Cartas constituciones, la encontramos en la carta que dirige a su hermano Jerónimo, Rey de Westfalia, nuevo estado separado de Prusia: "Cette manière de gouverner (ajustándose a una constitución liberal) sera une barrière plus puissante, por vous séparer de la Prusse, que Lélbe, que les places fortes et que la protection de la France. Quel peuple voudra retourner sous le gouvernement arbitraire prussien quand il aura gúle les bienfais d'une administration sage et liberale?"²³⁹.

Esto provocó que Napoleón dirigiera su actividad no solo a dar a España un nuevo Rey sino, también, a otorgar una Constitución y, a tal fin dirigió su actividad, que vería la luz en la ciudad francesa de Bayona.

²³⁷ Desdevises du Dezert, G.: "La constitution de Bayonne", en *Publicaciones del congreso histórico internacional de la guerra de la independencia y su época (1807-1815)*, tomo II, Zaragoza, 1909, p. 52.

²³⁸ Handelsman, M.: *Napoleón et la Pologne (1806-1807)*. París 1909; Stalislav Kutrzeba, M., *La "Constitution de 1807 pour le Grand Duché de Varsovie, comparée avec les autres constitutions de Napoleón"*, en *Bulletin de l'Académie des Sciences de Cracovie*, Octubre de 1906, pp. 87-92.

²³⁹ André Fabre, M.: *Jerôme Bonaparte, roi de Westphalie*, París, 1952, p. 30 nota 20.

IV. LA ELABORACION DEL PROYECTO CONSTITUCIONAL

1. INTRODUCCIÓN

Napoleón dotó de una mayor apariencia de legitimidad a la Monarquía de su hermano, logrando que el Consejo de Castilla, la Junta Suprema que Fernando VII había constituido antes de emprender su viaje a Bayona y el Ayuntamiento de Madrid, hicieran como que pedían espontáneamente el trono de España para José Bonaparte.

El Emperador convocó una Asamblea o Junta Nacional de Notables de ciento cincuenta miembros designados entre clero, nobleza y estado llano, así como de representantes de las provincias aforadas, de Universidades, Consulados de comercio y otras entidades, para “contribuir a fijar las bases de la nueva Constitución que debe gobernar la Monarquía”. Sin embargo, la sesión de apertura tuvo lugar el día 15 de junio con la asistencia de tan solo sesenta y cinco diputados, siendo preciso llevar a cabo nuevas designaciones entre individuos residentes en Madrid y Bayona, y se clausura con la asistencia de noventa y un diputado, en la duodécima sesión celebrada el día 7 de julio²⁴⁰ con el juramento de los comisionados españoles al nuevo Rey y la promesa de éste de respetar la religión, la integridad y la independencia de España.

El desarrollo de este epígrafe se puede estructurar en tres apartados para facilitar su estudio. Un primer apartado trata del autor del Proyecto, de las especulaciones acerca de la autoría del Texto constitucional; un segundo apartado está referido a la aportación nacional, a las fuentes informativas que participan en su formación y un último apartado a las vicisitudes por las que atravesó la formación del Proyecto definitivo del Estatuto de Bayona.

²⁴⁰ La fecha del Estatuto de Bayona es de 6 de julio de 1808, fue presentado en la sesión undécima que se celebró el día 8 de julio según las Actas de la Junta general de diputados que se Junto en Bayona obrante en el Palacio Real. Sin embargo he constatado que en los ejemplares publicados del Estatuto y en la fecha que figura al final del Acta junto con el Presidente y Secretarios de la Junta consta la de 7 de julio de 1808.

2. AUTOR DEL PROYECTO

La autoría del Proyecto constitucional ha sido objeto de discrepancias por parte de los estudiosos del Estatuto de Bayona.

Sanz Cid y Pierre Conard, estiman que el autor del Proyecto fue el Emperador con la ayuda de Hugo Maret, Duque de Bassano y, posiblemente, también con la de Champagny. Esta opinión ha sido rebatida por el Conde de Toreno, quien sostiene que, a pesar de no estar suficientemente claro quien es el autor del Proyecto constitucional, lo cierto es que se aprecia "que una mano española debió en gran parte de coadyuvar al desempeño de aquel trabajo", afirmando conocer "por persona bien enterada" que las directrices y bases fundamentales del Texto constitucional fueron entregadas a Napoleón en Berlín después de la batalla de Jena el 14 de octubre de 1806²⁴¹. Sin embargo, a pesar de la opinión de Toreno, numerosos trabajos han desvelado, que parece ser que fue redactado por Juan Bautista Esmenard, militar y publicista francés, residente en España, que conocedor de su cultura y de su actualidad, entresacó del Derecho constitucional de la Revolución y del Imperio un gran número de disposiciones que recogía el Estatuto constitucional. La revisión del Texto por el propio Emperador y el Ministro Imperial Murat provocará la introducción en él de modificaciones relevantes, adaptadas a esos textos franceses. Esta es la postura adoptada por la mayoría de los autores²⁴².

Desdevises du Dezert en 1909 sostiene también esta postura, apoyándose en una Memoria que se conserva en los Archivos de Negocios Extranjeros de París. En ella, además, de mostrarse los diversos aspectos que se tuvieron en cuenta en la redacción del Proyecto constitucional, se constata que el mismo había sido previamente elaborado, encontrándose en poder de Napoleón aproximadamente en septiembre de 1807, a pesar de que no saliera a la luz hasta que se consideró que la situación política, social y económica del país lo requería. En abril de 1808 fue el momento adecuado. Los sucesos vividos en España hacían necesario que se adoptasen una serie de medidas al respecto,

²⁴¹ Conde de Toreno.: *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, tomo I, BAE, Madrid, 1835, p. 308

²⁴² Sole Tura, J y Aja. E.: *Constituciones y periodos constituyentes en España(1808-1936)*, Siglo XXI de España, Madrid, 1994, pp. 10-12.; Merino Merchan, J.F., *Régimenes históricos españoles* (Con prólogo de Manuel Gímenes de Parga), Editorial Tecnos, Madrid, 1988, p. 23

lo que provocó que fuera remitido a Madrid para conocimiento de los ministros y de la Junta de Gobierno.²⁴³

3. LA APORTACIÓN NACIONAL. LAS FUENTES INFORMATIVAS QUE PARTICIPARÍAN EN SU FORMACIÓN

La elaboración del Proyecto constitucional desde su primera redacción (primer Proyecto) hasta el Texto definitivo, fue objeto de una evolución sujeta a una serie de vicisitudes que se ponen de manifiesto en una exposición trazada por el Ministro francés Murat, cuya intervención en el desarrollo de los Proyectos fue relevante, como se evidencia en las notas y correcciones que de su puño y letra aparecen en los mismos.

La breve noticia sobre los pasos seguidos para su elaboración facilitan un estudio detallado del mismo, si bien se evidencia el deseo de que el Proyecto no fuera objeto de "discusión", sino de "opinión por escrito"²⁴⁴.

A finales del mes de mayo de 1808, Napoleón comienza a redactar lo que constituiría el primer Proyecto del Estatuto constitucional para España. Su intención, desde un primer momento, fue la de elaborar un Texto definitivo; sin embargo, no pudo ser así. Pierre Conard y Sanz Cid, sostienen que Napoleón no disponía de los conocimientos que podían facilitarle una visión correcta y adecuada de la Nación a la que iba a destinar su obra, ya que la información que tenía en su poder era bastante mediocre, procediendo en su mayor parte de embajadores, emisarios, cortesanos y de aquellas personas al servicio del Príncipe de Asturias. Los primeros, limitaban su labor simplemente a informar sobre el momento de inestabilidad política en la que se hallaba sumida España y que evidenciaba la facilidad con la que el Emperador podría llevar a efecto los planes trazados sobre el país, no aportándole ninguna información sobre la tradición política española; los segundos, personal de la Corte y del servicio del Rey, no se encontraban en disposición de facilitar precisos conocimientos sobre el país, dada su escasa preparación cultural y la situación política vivida en España en aquellos momentos, lo que no hacía factible que constituyesen una fuente de información idónea para ser consultada. Todo ello, conduce a la consideración de que quizás fuera posible que Napoleón para trazar las primeras líneas del Estatuto constitucional se valiese de los

²⁴³ Desdévise du Dezert, G.: "La Constitución de Bayonne" en *Publicaciones del Congreso Histórico Internacional de la Guerra de la Independencia y su Época (1807-1815)*, tomo II, Zaragoza, 1909, p. 52.

²⁴⁴ Sanz Cid, C., Op. cit., pp. 168-169.

conocimientos de Maret y de Champagny y aquellas personalidades cercanas a él que, de algún modo, le pudieran suministrar alguna información al respecto.

Sin embargo, a pesar de la opinión de Sanz Cid y Pierre Conard, diferentes documentos, entre los que tenemos la carta remitida por Napoleón a su Ministro Murat de fecha 29 de marzo de 1808, demuestran que no existía tal desconocimiento de la situación en la que se encontraba el país. La carta se expresaba en los siguientes términos: "no creáis que vais a atacar una nación inerte y que bastará exhibir tropas para someter a España. Os encontraréis con un pueblo nuevo, que tendrá todo el coraje, todo el entusiasmo que se halla en los espíritus que no han sido trabajados por las pasiones políticas. Tengo partidarios, si me presento como conquistador no los tendré. Decid que el Emperador desea el perfeccionamiento de las instituciones políticas de España, a fin de ponerlas en relación con el estado de la civilización europea y sustraerlas al régimen de los favoritos. Si la guerra se enciende todo estará perdido"²⁴⁵. De su contenido se desprende, que la preocupación de Napoleón ante el ánimo exaltado del pueblo era evidente, teniendo en cuenta que un mínimo descuido podía mandar al traste los planes trazados sobre España.

Sobre el Texto Constitucional, Andrés Borrego²⁴⁶ en 1885, sostiene que la Carta constitucional "era acomodada en la forma posible a la situación de España. Estaba empapada en muchas de sus partes en doctrinas nacionales y se hubiera respetado por la nación si emanara de autoridad legítima y se hubiera elaborado, no clandestinamente y en medio de las opresoras circunstancias que la acompañaron, sino con conocimiento y libertad de los individuos congregados en Bayona", lo que ratifica su conocimiento sobre nuestro país.

No podemos obviar, por tanto, el gran interés que siempre despertó España en la Francia Bonapartista. Este interés, provocó que el propio Napoleón estuviese al tanto de todos los sucesos que incidían en España y sus dominios con carácter previo a los acontecimientos que tendrían lugar en 1808.

A pesar de que Sanz Cid considera como único documento que pudo aportar a Napoleón un cierto conocimiento sobre la realidad española, una nota escrita en francés, sin fecha, firma, ni dirección, y que por los sucesos a los que alude pudo ser fechada en marzo de 1808, lo cierto es que Napoleón, en aquél momento, disponía de diversos

²⁴⁵ García Venero, M.: *Historia del parlamentarismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1946, pp. 15-16

²⁴⁶ Borrego, A.: *Historia de las Cortes de España durante el siglo XIX*, tomo II, Madrid, 1885, pp. 78 y 83

informes que le facilitaron suficiente información sobre la situación política, social y económica de nuestra Península y especialmente de los “dominios de ultramar”, de los que conseguía información fidedigna a través de los agentes que enviaba ex profeso a esos territorios con el objeto de conocer los sucesos que allí acontecían y hacer uso de la misma para conseguir sus fines.

Los informes emitidos por el agente Imperial Tournos, en diciembre de 1807 y los emitidos por Salmón y Gary en marzo y junio de 1808 respectivamente, así como la abundante documentación que sobre España obran en los Archivos Nacionales de París, confirman el gran interés que, antes de la exaltación nacional, España suscitaba en Napoleón²⁴⁷.

4. VICISITUDES DEL PROYECTO DE ESTATUTO CONSTITUCIONAL

La pretensión de Napoleón de adecuar el Estatuto constitucional que proyectaba otorgar a España a los rasgos definitorios de la realidad española, le movió a que este primer Proyecto fuera sometido con carácter reservado²⁴⁸ a una Comisión constituida por miembros de la Junta de Gobierno y del Consejo de Castilla, a fin de que hicieran las observaciones que considerasen pertinentes²⁴⁹.

Así, concluido el trabajo del primer Proyecto, el 23 de mayo de 1808 fue remitido a Joaquín Murat junto con una carta de Napoleón en la que le encomendaba que los delegados imperiales, el Embajador francés en España La Forest y su ayudante el “Maitre de requetes” del Consejo de Estado Imperial Fréville, convocasen en Madrid una Comisión de cinco o seis miembros para ser consultados²⁵⁰.

En la madrugada del día 24, Napoleón recibe carta de Murat en la que le apremia, dada la situación de exaltación española, a que designe un nuevo Rey²⁵¹. Ante la insistencia de Murat y no obviando que el Proyecto constitucional incluía en su

²⁴⁷ Pérez Villanueva, J.: *Planteamiento ideológico inicial de la guerra de la Independencia*, Valladolid, 1960, pp. 31 y ss.

²⁴⁸ “Tened cuidado de no dejar tomar nota "supongo que habréis guardado el secreto que os he encargado", escribía Napoleón a Murat el 24 y 25 de mayo de 1808.” en Sanz Cid, Op. cit., p. 208.; Geoffroy de Grandmaison, Op. cit., núm. 13.971 y 13.988.

²⁴⁹ Geoffroy de Grandmaison, M.: *Correspondence du Comte La Forest, ambassadeur de France en Espagne (1808-1813)*, número 13.967, París, 1905-1913.

²⁵⁰ Sanz Cid, Op. cit., p. 208.

²⁵¹ Carta del Emperador a Murat de 23 de mayo de 1808: "Adjunto encontraréis un Proyecto de estatuto constitucional, remitidle a Laforet y Freville, y reunid una comisión de cinco o seis hombres, los más considerables de la Junta y del consejo de Castilla, para consultarles sobre los cambios y mejoras de que es susceptible". Geoffroy de Grandmaison, Op. cit., num. 13967 y Sanz Cid, Op. cit., p. 208 y 209.

primer artículo la proclamación de José Napoleón como Rey de España, el Emperador, en un intento de acelerar su tramitación, remite ese mismo día nueva carta al Duque de Berg dándole nuevas instrucciones al respecto, entre las que se encontraba reducir el número de miembros que debían ser consultados a cuatro o cinco.²⁵²

Recibidas en Madrid el 27 de mayo de 1808 las cartas remitidas por Napoleón el 23 y 24 de ese mismo mes junto con el Texto constitucional, los delegados imperiales La Forest y Freville dieron curso a las órdenes del Emperador, reuniendo el 28 de mayo una Comisión, integrada por trece miembros: El General O'Farril, Ministro de guerra; Sebastián Piñuela, Ministro de gracia y justicia; Gil de Lemus, Ministro de marina; el Marqués de Caballero, Consejero de Estado y Gobernador del Consejo de Hacienda; el Conde de Montarco, Consejero de Estado; el Marqués de las Amarillas, Consejero de Estado, Presidente del Consejo de Guerra; Bernardo de Iriarte, Vicepresidente del Consejo de Indias; el Duque de Granada, Presidente del Consejo de Órdenes; Mon y Velarde, Decano del Consejo de Castilla; Francisco Javier Durán y Navarro Vidal, ambos del Consejo de Castilla; el Corregidor de Madrid y el Capitán general de Castilla la Nueva.

El día 28 de mayo se dio comienzo a la convocatoria de la Comisión, con una exposición general de la obra. Tras reiteradas lecturas del Proyecto constitucional se plantearon una serie de objeciones que fueron resueltas en el transcurso de la misma. En su última lectura, efectuada cuidadosamente en francés y en español y “sometida a la división por títulos” y tras seis horas de dialogo en torno al texto, la Comisión aportó sus observaciones y peticiones, que recogidas escrupulosamente al final de cada uno de los Títulos y resumidas por La Forest y Freville²⁵³ en su informe, fueron presentadas a Joaquín Murat.

Las observaciones recogidas en el informe emitido por los delegados Imperiales, muestran la falta de preparación doctrinal y técnica de los asistentes, así como la escasa predisposición de los consultados, apegados a la tradición y recelosos ante las nuevas ideas e intenciones de Napoleón, a colaborar en la elaboración del Texto constitucional.

²⁵² Carta del Duque de Berg de fecha 24 de Mayo de 1808: "Comunicad (el Proyecto) a cuatro o cinco miembros de la Junta y del Consejo de Castilla, que tengan más talento y sean de mejor consejo y transmitidme su opinión. Supongo que el 26 por la tarde recibiréis esta carta; podéis durante el día 27 recoger las observaciones y enviármelas el 28. Espero que el 31 de mayo o el primero de junio habré recibido vuestra contestación y podré firmar el Senado consulto y tomar un partido definitivo". Sanz Cid. C.: Op. Cit. p 209-210. Geoffroy de Grandmaison, Op. cit., núm. 13.971.

²⁵³ Conard, Op. cit., p. 44.

Los miembros de la Comisión de lo Trece, preocupados ante la posibilidad de ver peligrar su posición y sus prerrogativas sociales, se centraron fundamentalmente, en examinar aspectos, tales como la renta exigida a los nobles para ser diputados, la categoría para ostentar la condición de Grande de España; sin embargo, dejando de lado cuestiones de gran relevancia para los intereses de España, como eran la representación Nacional, las Cortes y la Justicia.

La situación española exigía una rápida definición. El mismo día 28 de mayo el Lugarteniente General de España, Joaquín Murat, remitía el informe emitido por La Forest y Freville hacia Bayona, donde se encontraba Napoleón.

Napoleón, tras una lectura cuidadosa de las observaciones formuladas por los miembros de la Comisión de los Trece reunida en Madrid, las consideró de su agrado; prueba de la buena impresión causada en Napoleón, lo verifica la nota que el Secretario de Estado Imperial, Hugo Maret, en su reseña histórica sobre el trámite del Proyecto constitucional escribe al respecto: "La Forest y Freville, han enviado un informe muy detallado sobre las observaciones numerosas que han sido hechas. S.M. ha tomado sus observaciones en consideración y ha ordenado en consecuencia modificaciones importantes²⁵⁴".

El Texto constitucional fue sometido al examen de Miguel José de Azanza, Ministro de Hacienda y Mariano Luis de Urquijo, que ya se encontraban los primeros días de junio en la ciudad francesa. No se dispone de ninguna nota o documento que deje constancia escrita de la respuesta dada por Azanza, pero éste debió de darla en la entrevista que mantuvo con el Emperador el día 30 de mayo para tratar asuntos relativos a la Hacienda Española²⁵⁵, como parece traslucirse del escrito que Azanza remite al Emperador el día 31 de mayo agradeciéndole su consulta: "Mi ánimo se ha ensanchado desde que ayer me concedió V.M.I. y R la honra de admitirme a su presencia y manifestarme sus intenciones verdaderamente fraternales para con mi patria... yo no soy un Ministro español que se dirige al Emperador de los franceses, sino al Soberano de España, al protector, regenerador y legislador²⁵⁶". Por el contrario, Urquijo emite un informe²⁵⁷, dando respuesta a la consulta formulada. Su informe de fecha 5 de junio de 1808, fecha dudosa por estar escrita con una letra de trazos diferentes a su texto, y que fue traducido cuidadosamente al francés, resultó de gran interés. Las consideraciones

²⁵⁴ Sanz Cid, Op. cit., p. 168.

²⁵⁵ Geoffroy de Grandmaison, Op. cit., Correspondence núm. 14.029.

²⁵⁶ Sanz Cid, Op. cit., p. 223.

²⁵⁷ Conard, Op. cit., p. 44.

que formuló a propósito del Estatuto, ponen de manifiesto una cierta confusión en lo que al contenido de un Texto constitucional se refiere. Frente a las divagaciones e ignorancia que muestra respecto a determinados aspectos, plantea cuestiones de gran relevancia tales como la inamovilidad de los jueces, como garantía de independencia; la separación de la jurisdicción civil de la eclesiástica; la abolición de los derechos feudales, etc...; cuestiones, todas ellas, que demuestran que conocía “las nuevas orientaciones de su tiempo en materia política”²⁵⁸.

Mientras tanto, los diputados convocados para la celebración de la Junta Nacional fueron llegando a Bayona.²⁵⁹ El Emperador impaciente por conocer la impresión que causaría el Proyecto constitucional en los congregados a la celebración de la Junta, ordena convocar, con carácter previo, una Junta provisional preparatoria de la que el día 15 de junio tendría lugar, con los diputados que habían llegado en esos días a la ciudad. Esta Junta formó a su vez una Comisión representativa a fin de recoger las observaciones de los diputados, con el propósito de ponerlas en conocimiento de Napoleón, para que éste pudiera tener un anticipo sobre la visión que causaba el Proyecto en los diputados²⁶⁰. En la nota histórica sobre el mismo se recoge: “habiendo llegado una parte de los miembros de la Junta, S.M. les ha hecho reunir para su examen preparatorio; han nombrado una Comisión que ha hecho observaciones y ha dado lugar a nuevos cambios²⁶¹”. Las consultas llevadas a cabo en el seno de la Comisión dieron lugar a dos informes emitidos por el consejero de la Inquisición, Raimundo Ettenhard y Salinas y por los tres miembros del Consejo de Castilla: Lardizábal, Torres y Colón.

Ettenhard en su informe se centra, fundamentalmente, en una de las cuestiones que más le preocupaban como era la supresión del Santo Oficio²⁶², en el que traza, de

²⁵⁸ Sanz Cid, Op. cit., p. 225.

²⁵⁹ carta del Emperador al Gran Duque de Berg. Bayona 4 de junio de 1808: "Hoy he recibido a la Diputación del Consejo de Castilla que por fin ha llegado", en Geoffroy de Grandmaison, M., Op. cit., Correspondence núm. 14.064.; Sanz Cid, Op. cit., p. 226.

²⁶⁰ La nota histórica de Maret, señala: "Habiendo llegado una parte de los miembros de la Junta, S.M. les ha hecho reunir para un examen preparatorio. Han nombrado una comisión que ha hecho observaciones que han dado lugar a numerosos cambios" . El informe del Consejo de Castilla en su encabezados decía: "La diputación del Real y Supremo Consejo de Castilla expone a la Junta particular preparatoria nombrada por la Junta general congregada de orden superior de S.M.I. y R. De los diputados que habían llegado a esta villa de Bayona, para la Junta nacional de notables, que deberá empezarse el día 15". El Proyecto de Constitución ha sido remitido a una diputación de la Junta, decía el Emperador a Murat en 8 de junio". Geoffroy de Grandmaison, Op. cit., Correspondence núm. 14.072.; Sanz Cid, Op. cit., p. 226-227.

²⁶¹ Sanz Cid, Op. cit., p. 168.

²⁶² Dice Ettenhard: "En todas las épocas, los soberanos españoles han extendido y promulgado leyes que afianzaron la seguridad y unidad de la religión católica. Los Reyes Católicos hallaron conveniente crear y establecer en sus dominios el Tribunal de la Inquisición, para que velara sobre la pureza y unidad de la religión de sus pueblos. Así se consideraría al Santo Oficio, como en la realidad lo es hoy, un tribunal real

una manera pormenorizada, el desarrollo de la tramitación del proceso llevado a efecto por el Tribunal de la Inquisición en España. Por su parte, el informe emitido por los miembros del Consejo de Castilla hacia hincapié en la organización política del momento, así como en la numerosa legislación existente, obsoleta y confusa en su mayoría, reclamando su modificación y adaptación a las nuevas circunstancias del momento. Pero también formularon algunas observaciones y peticiones dignas de destacar: "que en el Código civil y penal, que debía de hacerse para evitar la confusión legal reinante, se tuviese en cuenta el Derecho tradicional. Que se separasen de la competencia de los Consejos y autoridades, como Chancillerías, Capitanes generales, Intendentes, etc., las atribuciones de distinta índole del objeto principal de su cometido. Que se hiciese una nueva demarcación de territorios en relación con la competencia de audiencias y otras autoridades, para evitar los perjuicios que la mucha extensión ocasionaba. Que no se alterase la sustanciación de los pleitos y causas ni se prorrogasen bajo ningún pretexto los términos de prueba. Que no se permitiesen más apelaciones que las establecidas por la ley. Que se aboliese el emplazamiento a los grandes por medio de portero. Que el Consejo de Castilla, aparte de sus otras atribuciones, quedase como tribunal de casación. Que los Ministros de las Audiencias, Chancillerías y Consejeros fuesen inamovibles. Que se reglamentase la percepción de contribuciones, para evitar vejaciones y fraudes y se suprimiesen los impuestos abusivos, establecidos a pretexto de redención de vales. Que disminuyesen los géneros estancados, evitando así el contrabando y que se reorganizase la guardia encargada de su represión. Que se evitase la malversación de bienes de propios, proveyendo a su buena administración con el restablecimiento de una instrucción de Carlos III. Que al Consejo de Estado se le reservase el conocimiento de los asuntos graves, como la paz y la guerra y la formación de leyes. Que los decretos del Rey, examinados por el Consejo de Estado, no tuviesen fuerza de ley, si alterasen notablemente las leyes civiles o penales o el sistema tributario. Que se conservaran las Cámaras de Castilla e Indias. Que las Cortes, para evitar gastos, se reuniesen a lo más cada tres años. Que en un Estado monárquico deben de mantenerse vinculaciones y mayorazgos en ciertas condiciones para conservar las primeras clases. Que no se concediesen cargos a extranjeros. Que se pusiera la atención debida en los vales reales²⁶³", además de otras propuestas.

de religión, y su policía y en el reino de España, tan católico y religioso, miraría su conservación con el mayor interés y consuelo. Sanz Cid, Op. cit., p. 476-481.

²⁶³Informe de la Diputación del Consejo de Castilla en Sanz Cid, Op. cit., pp. 482 a 499.

El informe no resultó del agrado del Emperador “aun cuando en el informe había alguna indicación apreciable, su largo y desafortunado Preámbulo, tan hinchado como borroso en los trazos de la fisonomía política que se propuso, sus observaciones desordenadas y de valor muy variable, a veces insignificantes cuando no ociosas, como el proponer medidas ya existentes en el Estatuto, como si éste se hubiese leído sin detenimiento y sin prestar la atención que la importancia del tema exigía, su falta de concordancia con el Texto concreto de Título y artículos del Proyecto”²⁶⁴. Todas estas circunstancias molestaron a Napoleón que, sin duda, esperaba que los Consejeros de Castilla hubieran llevado a efecto un examen más detallado del Proyecto constitucional. Constancia de su desagrado la encontramos en la última página de la traducción francesa del informe presentado, en la que redactó de su puño y letra la frase: "vous êtes des bêtes", sois unos brutos. Por el contrario, la propuesta formulada por el Consejero de la Inquisición Ettenhard en su informe, tuvo su reflejo en el nuevo Proyecto constitucional al suprimirse el precepto que ordenaba la abolición del Santo Oficio.

Con todas las observaciones recogidas en los informes y memorias presentadas por las personalidades consultadas se hicieron las correcciones oportunas al primer Proyecto constitucional, saliendo a la luz un segundo Proyecto compuesto de sesenta y siete artículos. Sanz Cid estima, que las modificaciones se realizaron sin haber efectuado un estudio previo y detallado de los informes, tan sólo se intentó eliminar del Texto constitucional aquellos términos impugnados y toda referencia que pudieran crear alguna inquietud en los consultados²⁶⁵. Por ello, muchos de los preceptos contenidos en el primer Proyecto constitucional pasaron al segundo Proyecto sin sufrir variación alguna. En la nota histórica de Maret, sobre la tramitación de Estatuto constitucional, se hace constar: "Estas precauciones tomadas, para dar al Proyecto de Estatuto el carácter más propio para los habitantes, para las costumbres, para las opiniones de España, habían tenido también por objeto evitar discusiones penosas sobre puntos y observaciones casi confidenciales que podían determinar una separación"²⁶⁶.

El número de Proyectos constitucionales ha sido objeto de discrepancias por Pierre Conard y Sanz Cid, al sostener el primero, la existencia de dos nuevos Proyectos, entre el primero de mano de Maret y el elaborado una vez se tuvieron en cuenta las observaciones recogidas o presentadas por los notables consultados en sus respectivos

²⁶⁴ Sanz Cid, Op. cit., p. 230.

²⁶⁵ Sanz Cid, Op. cit., p. 254.

²⁶⁶ Sanz Cid, Op. cit., p. 168.

informes. Sanz Cid, por su parte, defiende la existencia de un solo Proyecto, alegando la inexistencia de indicios que apoyen esa posibilidad. La realidad es, que en los Archivos Nacionales franceses, se conserva un segundo Proyecto constitucional, del que se han suprimido once de sus artículos, constando de sesenta y siete artículos, por lo que la teoría de Sanz Cid parece la verosímil.

La pretensión de eliminar del segundo Proyecto aquellos elementos más innovadores que pudieran exaltar la conciencia nacional ante los acontecimientos que se estaban fraguando en el país, movió al Emperador, a pesar de la gran premura de tiempo, dado que la fecha de celebración de la Asamblea estaba señalada para el día 15 de junio, a llevar a efecto "una nueva labor de ampliación y desarrollo, más cuidadosa que la anterior" adaptando el Estatuto al espíritu nacional. Pero la información de que disponía a la vista de los informes emitidos por las personalidades e instituciones más relevantes del momento no le aportaban suficientes conocimientos. Esta circunstancia, le llevó a completar el articulado del Proyecto constitucional con disposiciones tomadas, fundamentalmente, del Senado Consulto del Floreal del año XII, la Constitución Consular del año VIII y diversa legislación francesa.

Estas modificaciones dieron lugar a un tercer Proyecto más desarrollado que los anteriores, incorporándose tres nuevos Títulos dedicados a la Regencia, al Senado y a las Colonias de América y Asia. Pero, además, se añadieron al último Título nuevos artículos de gran importancia, ya que estaban referidos, fundamentalmente, a las garantías individuales, lo que elevará el número de artículos a ciento veintiséis. Sin embargo, éste número de preceptos se vio alterado, dado que los artículos 51 y 52 dedicados al Consejo de Estado fueron duplicados, lo que dotó al tercer Proyecto de ciento veintiocho artículos a pesar de que estuviesen numerados ciento veintiséis.

Napoleón pretendió en todo momento, adaptar el Texto constitucional a la tradición política española, eliminando todo elemento contrario al espíritu nacional.

El tercer Proyecto se presentará definitivamente como el Proyecto de Estatuto constitucional a los diputados.

El día 15 de junio de 1808 se constituyó la Asamblea de Notables reunida en Bayona. Sus miembros había sido previamente determinados a pesar de sus numerosas ausencias. Había sido designado como Presidente, Miguel José de Azanza y como secretarios, Mariano Luis de Urquijo y Antonio Ranz Romanillos, de los Consejos de Estado y de Hacienda respectivamente. La labor encomendada a la Asamblea, se dirigía "a adaptar aquel Proyecto a los sentimientos y a las aspiraciones de los españoles, así

como a darle apariencia de legalidad por las Cortes del Reino²⁶⁷”. Sin embargo, la falta de representatividad de diputados elegidos previamente, las designaciones arbitrarias, las presiones que el Emperador ejerce sobre la Asamblea y el hecho de que esta tuviese lugar en suelo extranjero, serán sus principales críticas.

Napoleón encargó, además, la formación de una Comisión, a la que se encomendó el examen, con carácter previo a su discusión en la Asamblea, de todas las cuestiones propuestas por los miembros de la Junta, para poder determinar de esta manera, que reformas serían necesarias introducir en el Proyecto constitucional.

El día 15 de junio se iniciaron las sesiones de la Junta española de Bayona, a pesar de que el Texto no estuviera terminado al iniciarse las mismas. Se abrió la primera sesión en el palacio llamado del “Obispado Viejo”, bajo la Presidencia de Azanza y con la asistencia como Secretario de Antonio Ranz Romanillos, dado que Urquijo se hallaba indispuesto.

Se dio comienzo a la sesión verificando los poderes presentados por los diputados. Algunos de ellos en forma de órdenes y nombramientos y, muchos aún sin las mismas, como fue el caso de los ministros del Consejo de Castilla, desprovistos de todo tipo de poderes. A pesar de que la reunión estaba prevista para esa fecha, muchos de los diputados convocados no comparecieron. El territorio español se encontraba en aquellos días ocupado por las tropas francesas, lo que provocó que los desplazamientos encontraran grandes obstáculos, a esto se unía el poco interés mostrado por algunos diputados, lo que trajo consigo que se redujese el número de asambleístas previstos. La mayor parte de los mismos habían sido convocados por Murat, la Junta de Madrid o el mismo Napoleón. Sin embargo, la necesidad de legitimar el cambio dinástico en un marco de legalidad, dio lugar a que Napoleón se viera obligado, ante las múltiples ausencias que se originaron, a sustituir a los designados para asistir a la Junta por personas que no reunían las cualidades necesarias para representar a la Nación española.

En representación de los territorios de Ultramar, se nombró a seis naturales de esos dominios que residían en España, recayendo la designación en una primera instancia en el marqués de San Felipe y Santiago, por La Habana; José del Moral, por Nueva España; Tadeo Bravo y Rivero, por el Perú; León Altolaguirre, por Buenos Aires; Francisco Antonio Cea, por Guatemala e Ignacio Sánchez de Tejada, por Santa Fe de Bogota. A esta representación se uniría José Ramón Milá de la Roca y Nicolás de

²⁶⁷ Sánchez Montero, R., *Fernando VII. Un reinado polémico*. Historia de España XVI, Ediciones Tema de Hoy, S.A., Madrid, 1996, p. 127

Herrera por Buenos Aires ante la excusa de Altolaguirre y, además, representaría a La Habana ante la ausencia de su diputado y José Hipólito Odoardo y Grand Pré por Caracas, que asistió a la sexta sesión que tuvo lugar el día 23 de junio de 1808. Por el Alto Clero, que estaría integrado de seis Arzobispos y Obispos, tan solo compareció el Arzobispo de Burgos.

Los representantes que acudieron a Bayona, pertenecían en su mayor parte a la jerarquía nobiliaria y eclesiástica, constituyendo los primeros ejemplos de afrancesados, cuyo ánimo de colaborar en la obra legislativa junto con el Emperador francés era grande.

Tras examinar los poderes, se dio lectura a la Circular expedida por el Consejo de fecha 11 de junio. En ella se ordenaba publicar en España el Decreto emitido el día 6 de ese mismo mes, por el que Napoleón proclamaba Rey a su hermano José, para poner fin a este “interregno” y “alcanzar el bien de España”²⁶⁸. El ya Rey José, en un discurso de captación de voluntades claramente reformista, manifestará que la nueva Constitución asegurará “el ejercicio de nuestra santa religión, la libertad civil y política; establece una representación nacional; hace revivir vuestras antiguas Cortes, mejor establecidas ahora; instituye un Senado que, siendo el garante de la libertad individual y el sostén del trono en las circunstancias críticas, será también, por su propia reunión, el asilo honroso con cuyas plazas se verán recompensados los más eminentes servicios que se hagan al Estado”.

Posteriormente, el Presidente pronunció un discurso de apertura, al que dio comienzo exponiendo los grandes fines de la Asamblea y los principios en los que habría de fundarse para obtenerlos, exhortando a todos los allí reunidos para que obrasen en consonancia con ellos. Concluye su discurso con la propuesta de que la Junta reunida en atención al nuevo Monarca le agradeciera el interés mostrado en la elaboración del Proyecto constitucional. La propuesta fue aceptada por unanimidad, encargándose el propio Azanza de pronunciar el discurso al nuevo Rey.

²⁶⁸ "Napoleón, por la gracia de Dios Emperador de los franceses, Rey de Italia, protector de la Conferencia del Rhin, etc. A todos los que verán las presente, salud. La Junta de Estado, El Consejo de Castilla, la villa de Madrid, habiéndonos por sus exposiciones hecho entender que el bien de la España exigía, que se pusiese prontamente un término al interregno, hemos resuelto proclamar, como Nós proclamamos, por las presentes Rey de España y de las Indias a nuestro muy amado hermano Joseph Napoleón, actualmente Rey de Nápoles y de Sicilia. Garantizamos al Rey de las Españas, la independencia e integridad de sus Estados, así los de Europa como los de África, Asia y América. Y encargamos que el Lugarteniente general del Reino, los Ministros y el consejo de Castilla hagan expedir y publicar la presente proclamación en las formas acostumbradas para que nadie pueda alegar ignorancia. Dado en nuestro Palacio Imperial de Bayona el 6 de junio de 1808. - Napoleón- Por el Emperador, el Ministro Secretario de Estado, Hugo B. Maret", en Sanz Cid, Op. cit., p. 122.

El día 17 de junio se celebró la segunda sesión, en el mismo lugar que la anterior, asistiendo a la misma Urquijo. Se dio lectura al acta de la Junta anterior, así como al discurso que estaba previsto dirigir al nuevo Rey en la ceremonia de presentación de la Junta y que fue aprobado por la totalidad de sus miembros. El discurso fue expuesto en los siguientes términos: "Señor: Son bien notorios, los importantísimos fines con que hemos sido llamados a esta ciudad, por el augusto hermano de V.M. el invicto Napoleón, Emperador de los franceses y rey de Italia. Establecer las bases de la felicidad permanente de nuestra amada Patria es la gloriosa tarea, que se nos ha impuesto. ¿Y qué cosa más propia, que venir desde luego a protestar delante de nuestro Rey, delante del Jefe de la Nación española y centro de todas nuestras esperanzas, del sincero celo y ardiente esmero, con que en esta grande ocasión nos dedicaremos a desempeñarla?. Sentimos, Señor, en nuestro corazón, la división e inquietudes momentáneas, que agitan y turban algunas provincias a instigación del vulgo, que no reflexiona y que es muy digno de ser compadecido, cuando vuelve en sí de sus errores. Hemos hecho y haremos cuanto esté de nuestra parte, para atraerlas a la tranquilidad y al orden, porque nada importa tanto, en este momento, como el que no opongan estorbos, al cumplimiento de los benéficos designios, que tiene sobre nosotros el héroe incomparable, que se ha propuesto vivir inmortal, en la reconocida memoria, de nuestra posteridad más remota. Nosotros ofrecemos cooperar a que se cumplan y ayudar, siempre, a V.M. , con la lealtad y fe debida, en el glorioso empeño, que ha contraído de no reinar, sino para el bien de los españoles, empeño muy digno de un Monarca, que la fama tiene dado a conocer al mundo, como modelo de dulzura y de bondad que eran las delicias del pueblo, que regía y que es ahora objeto de su llanto, porque lleva a otra parte sus virtudes. Estos son los sentimientos, que nos animan y que venimos a ofrecer en cuerpo a los R.P. de V.M.²⁶⁹".

El día 20 de junio tuvo lugar la tercera sesión. El Proyecto de constitución que el Emperador había entregado al Presidente Azanza, fue presentado a la Junta impreso bajo el Título: "Proyecto de Estatuto constitucional. Presentado por orden de S.M.I y R. Napoleón, Emperador de los franceses y de Italia, en la Junta de españoles celebrada en Bayona a 20 de junio de 1808"²⁷⁰. Se dio comienzo a su lectura en francés y en castellano, que Azanza interrumpió para informar a la Junta de la decisión del nuevo Monarca, de aliviar al pueblo español de aquellos derechos que más directamente

²⁶⁹ Sanz Cid, C., Op. cit., p. 125 y Actas de la Diputación general de Bayona de 1808, Op. cit., p. 25.

²⁷⁰ ACE. Papeles reservados, Tomo IV; Actas..., Op. cit., p. 51.

perjudicaban a la agricultura, desanimaban al labrador y encarecían los artículos de primera necesidad. Propuso Azanza que se le sugiriese, además, derogar las contribuciones extraordinarias, impuestas con motivo de la guerra sobre el vino y sobre los frutos que no diezman, lo que fue aceptado. La exposición se expresó en los siguientes términos: "Señores: El Rey desea no perder momento, en dar principio, a proporcionar a sus pueblos, la felicidad, que nos ha asegurado, será siempre el objeto de sus desvelos. Ayer, movido de estas benéficas ideas, me manifestó su Majestad quería, desde luego, aliviar a sus súbditos, de aquellas contribuciones, que más inmediatamente influyesen en daño de la agricultura, desanimasen al labrador y encareciesen los alimentos de primera necesidad. Indiqué a S.M., que en la contribución temporal, de cuatro maravedís en cuartillo de vino, y en la de tres y tercio por ciento de los frutos que no diezman, impuestas ambas para gastos extraordinarios de la guerra, se prestaban, desde luego, más a la vista aquellas cualidades, y sería, sin duda, de grande beneficio a los súbditos, libertarles de gran pesada carga, de lo que resultarían todas las clases beneficiadas a un mismo tiempo, y animado el labrador, que hoy; desconfiado de mejor suerte, descepa los terrenos que la naturaleza ha destinado para las vides. No desagradó al Rey este pensamiento; pero deseando S.M. hacer la felicidad de los pueblos, con juicioso examen, y oyendo a las personas, que animadas de celo público miran con interés el bien del Estado, me ha mandado proponerlo a la Junta, en cuyos vocales, no duda, que concurren estas circunstancias, para que exponga, lo que tuviere por conveniente en el particular. Espero, pues, que la Junta se sirva decir lo que estime, para ponerlo en noticia del Rey, y que los pueblos vean la primera señal de la beneficencia de S.M. y la inclinación de la Junta, a influir en la prosperidad del Reino".

Se reconoció por todos los que formaban la Junta que los impuestos resultaban vejatorios y en tal sentido se resolvió que una Diputación compuesta por tres miembros, compareciese, en nombre de la Junta, ante el Rey para agradecerle las concesiones con las que iniciaba su gobierno. Fueron nombrados para constituir la el Duque del Infantado, José Colón, Prior de Roncesvalles y Simón Pérez de Cevallos, diputado de Burgos.

Tras la interrupción de su Presidente, se prosiguió la lectura del Proyecto de constitución hasta concluirlo y se dispuso a instancia de Azanza, imprimirlo y entregar un ejemplar a cada diputado para que "lo examinasen con detención" y en el plazo de tres días diesen su dictamen por escrito en el que formularsen las observaciones que estimasen pertinentes sobre la totalidad del Texto o sobre alguna de sus disposiciones o

elementos con objeto de poder introducir a la mayor brevedad posible las modificaciones que creyesen precisas en el mismo, todo ello sin perjuicio de que “cada uno podría en esta sesión y en las de los días siguientes, hacer discursos para ilustrar la opinión, aunque sin debates ni controversias, que no ilustran, sino que confunden”²⁷¹. De este modo, dejaba claro la actitud que debían adoptar al respecto.

Los diputados americanos mostraron un gran interés, en que fuesen recogidas expresamente en el Texto constitucional que todas las cuestiones tratadas en la Junta serian aplicables en sus territorios.

El día 21 de junio se reunieron nuevamente los diputados con el objeto de celebrar la cuarta sesión.

El Duque del Infantado, puso en conocimiento de la Junta “que en cumplimiento del encargo que ésta le había conferido, en la sesión del día anterior, habían pasado S.E. y los Sres. Colón, Prior de Roncesvalles y Pérez de Cevallos al Palacio del gobierno, a dar las gracias a S.M. en los términos que se le habían indicado, añadiendo que habían sido recibidos con especial atención las personas que constituían la Comisión”. El Presidente Azanza, acto seguido, exhortó a los allí reunidos “a que, si gustaban, hiciesen discursos sobre un objeto tan grande como era el Proyecto de constitución sobre el que S.M. el Emperador deseaba oír las observaciones de un cuerpo tan respetable e ilustrado”. De sus palabras se deduce, una vez más, que su misión se reduciría a hacer “discursos” sobre el contenido del texto y, si bien, sus propuestas fueron escuchadas, muchas de ellas no tuvieron su reflejo al concluir las sesiones de la Junta.

Pedro de Isla tomó la palabra. En primer lugar entonó una loa al Proyecto constitucional y a la persona que lo había “llevado a feliz termino” para pasar, acto seguido, a tratar una de las cuestiones que más le preocupaban como era la supresión de las aduanas. Su propuesta se encaminó a reclamar que la aduana de Burgos fuese exceptuada del contenido del precepto constitucional, entre otras razones, por “su antigüedad, la conveniencia de los ganaderos y la importancia del comercio de las lanas en esa ciudad”.

En esta misma sesión se escucharon, también, las exposiciones del diputado Manuel de Upategui y del consejero de la Inquisición, Raimundo Ettenhard.

Upategui se dirigió a los miembros de la Junta para saber si podrían tratar en sus discursos o hacer alusión en los mismos a la disciplina eclesiástica. La respuesta fue

²⁷¹ Sanz Cid, Op. cit., p. 20.

que, sí los puntos a tratar tenían carácter constitucional no habría inconveniente en que fuesen materia de discurso y objeto de las deliberaciones que tuviesen lugar en la Junta.

Raimundo Ettenhard pidió que fuese conservado el Tribunal de la Inquisición, “recomendando su utilidad como bien notoria a los españoles”.

Una vez formulada esta apreciación, el Presidente consultó a la Junta acerca del escudo de armas que habría de usar el nuevo Rey de España. Tras un laborioso discurso se acordó en que fuese el que se venía utilizando con cambio de ecusón, para dar cabida en el mismo a las armas de la Familia Bonaparte, pero sin olvidar a los territorios americanos.

La quinta sesión tuvo lugar el día 22 de junio. Se dio comienzo a la misma leyendo el acta de la sesión anterior y, a continuación, fueron entregados a cada uno de sus miembros los primeros pliegos impresos del Proyecto constitucional. El Presidente, nuevamente, les indicó que “podían hacer discursos y hablar sobre la Constitución y de cada uno de sus artículos”.

Entre las intervenciones más destacadas tenemos la de Roque Novella, quién había apreciado que la Constitución se encabezaba con el nombre del Emperador y, además, estaba efectuada en una fecha en la que éste ya se había desprendido de sus derechos a la Corona de España. Estas dos circunstancias le llevaron a reclamar su subsanación con el objeto de evitar cualquier tipo de confusión y de dificultad en su promulgación. Una vez hecha esta salvedad, reclamó que los preceptos que trataban de los mayorazgos fuesen expresa y taxativamente desarrollados en el Texto constitucional. Sus dos propuestas fueron escuchadas con suma atención y tuvieron una respuesta favorable. A la primera de las cuestiones se le contestó que “no estaba determinado todavía el exordio de la Constitución” y que dado que se les había hecho entrega de un ejemplar de Proyecto constitucional, su apreciación se tendría en cuenta. Respecto a la segunda de las cuestiones, se le indicó que se llevarían a efecto las modificaciones precisas.

Tras las breves exposiciones de Zenón Alonso y Luis Marcelino Pereira, tomó la palabra Ramón de Adurriaga para refutar el contenido del artículo 1 que estaba dedicado a la religión católica y del artículo 7 que recogía la fórmula del juramento que el Rey debía prestar al pueblo. Dicen las Actas: “Tomó la palabra –Adurriaga- para exponer que el artículo primero de la Constitución no estaba extendido conforme a las ideas que constantemente se han dado a la Nación, tanto en el Tratado de cesión del Sr. Rey Carlos IV, como en los decretos que ha publicado el Consejo de Castilla de nuestro

actual Monarca (José I), de mantener la religión católica en la misma pureza con que la han profesado nuestros mayores; porque en el artículo se decía que no se permitiría el culto de ninguna otra religión que la católica; pero no se decía que a nadie se permitiría tener otra religión, como no se consentía antes de ahora; de manera que iban los hombres a quedar libres de pensar dentro de sí como les pareciese, cosa a que antes no daba lugar. Que en la fórmula de juramento que han de prestar los Reyes a su advenimiento al Trono prometen respetar y hacer respetar la religión católica; más no se dice que la guardarán; ni tampoco se habla de que han de conservar el título de Católicos²⁷²”. Sobre este último aspecto se le hizo la observación de que ese título era un tratamiento que se le daba a los Reyes de España cuando se dirigían a ellos o les nombraban.

Ignacio Sánchez de Tejada en calidad de representante de Santa Fe de Bogota y José Joaquín del Moral por Nueva España, expusieron la necesidad de estrechar los vínculos que unían a la metrópoli con las posesiones españolas en América, proponiendo los medios que consideraban más idóneos para consolidar los mismos, la de crear un Ministerio de Indias y planteo una serie de medidas de carácter económico dirigidas a desarrollar la industria en América. Pero además, pidieron que en el Título X dedicado a las colonias de América y Asia se incluyeran otros artículos “extremadamente necesarios” dedicados a garantizar la tan ansiada igualdad de derechos de esos territorios con la metrópoli. Una vez escuchados sus discursos con gran interés por los asistentes, se levantó la sesión.

El día 23 de junio, tuvo lugar la sexta reunión. Se incorporaron a la misma por primera vez el Marqués de Espeja, Juan Antonio Llorente, canónigo y dignidad de la Santa Iglesia de Toledo, Julián de Fuentes, Regidor de la villa y corte de Madrid, Mateo de Norzagaray, Procurador síndico personero de la misma y el diputado americano, José Hipólito Odoardo y Grand Pré en calidad de natural y hacendado de Caracas. En esta sesión se distribuyeron los pliegos que restaban para completar el Texto constitucional y propuso el Presidente que convendría formar una Comisión encargada de extractar las observaciones y enmiendas que se hiciesen por los miembros de la Junta al Proyecto constitucional. La Comisión quedó constituida definitivamente por Pedro Cevallos, el Duque del Parque, Sebastián de Torres, Mariano Agustín, Marqués de Montehermoso,

²⁷² A.C.E. *Papeles reservados*, t. III; Actas..., Op. cit., p. 29.

Zenón Alonso, Luis Marcelino Pereyra, Pablo de Arribas, Francisco Angulo, Pedro de Isla, el Prior de Roncesvalles, Andrés de Herrasti y Manuel García de la Prada.

Hicieron uso de la palabra, Cristóbal Cladera y Vicente González Arnau, limitándose a hacer manifestaciones exentas de importancia. Sin embargo, Pablo de Arribas, Fiscal de la Sala de Alcaldes de Cortes, en un elocuente y bien razonado discurso, expuso la cuestiones que consideraba de suma importancia, así como las omisiones que apreciaba en los pliegos del Proyecto que le habían entregado el día anterior. Dado el volumen de observaciones que formuló, se le pidió que las recogiese por escrito con el objeto de poder examinarlas detenida y minuciosamente y poder extraer de las mismas las mayores conclusiones posibles.

Juan Antonio Llorente pidió que la denominación de Consejo de Castilla, que aludía a una sola provincia, se sustituyese por otra más idónea como era la de Consejo Real de España.

Los diputados americanos, José Garriga y Joaquín del Moral trataron el tema de la libertad de comercio e industria, cuestionando la excesiva libertad que se proponía para el comercio de América. El primero aludió a las relaciones de comercio entre las posesiones de América y la metrópolis, en un intento de promover la industria establecida en algunas provincias de España como era Cataluña, el segundo, se adhirió a las observaciones de Garriga y estimó que era necesario favorecer el despliegue de la industria en los territorios americanos.

La sesión séptima fue celebrada el día 24 de junio. El Reverendo Padre Vicario General de la Orden de San Francisco leyó una Memoria en su nombre y en el de los demás superiores de las órdenes religiosas. En ella, tras hacer apología de la Constitución, al mostrarse de acuerdo con los beneficios que ésta traería a España, “mejorando como ha de mejorar su gobierno” expuso los servicios que los Regulares hacen a la religión y al Estado. Reconoció, además, que era necesario hacer reformas y propuso una serie de medidas que consideraba idóneas para lograr ese fin.

Manuel de Uategui dio lectura a su discurso en el que propuso la elaboración de un reglamento que reformase algunos aspectos de la Iglesia tales como las funciones y jerarquías de sus ministros.

Pablo Arribas expuso nuevas cuestiones que había dejado pendientes en la sesión del día anterior y manifestó a los allí reunidos que las observaciones formuladas al Proyecto constitucional por José Gómez Hermosilla habían supuesto una gran aportación. La alusión a este diputado, dio lugar a su intervención. Gómez Hermosilla

expuso, que había apreciado en “la Ley Fundamental que se pretendía otorgar a España”, la falta de un Título dedicado a la Familia Real, en cuyas disposiciones fuesen tratadas las relaciones entre los miembros que la integraban. Para subsanar esta omisión, propuso la creación de un Tribunal, que a semejanza de la Alta Corte Real Imperial de Francia, conociese de los delitos cometidos por los miembros de la Familia Real. Este Tribunal se denominaría Alta Corte Real.

José Joaquín del Moral pidió que se indicase quien sería competente para conocer de los delitos de los eclesiásticos y Juan Antonio Llorente presentó un diseño del escudo del nuevo Rey de España que se componía de los dos mundos, las columnas de Hércules y de un águila Imperial colocada en la parte inferior del mismo .

La Junta dio las gracias a Pablo Arribas por el trabajo desarrollado a petición de Manuel García de la Prada.

Cuestiones como la supresión de los fideicomisos y la necesidad de crear un Ministerio de Indias independiente de los demás que se ocupase de las relaciones de la metrópolis con las Colonias, fueron sugeridas por los allí reunidos. La primera cuestión fue planteada por Roque Novella, quién estimó que era muy conveniente que aquellos poseedores de fideicomisos cuyos vínculos quedasen extinguidos, no pudieran disponer de los bienes que les quedaban libres sino en persona de la familia por la línea de donde provenían los mismos. La segunda propuesta fue formulada por Ignacio Sánchez de Tejada, en calidad de diputado de Santa Fe.

La octava sesión se celebró el día 25 de junio. La mayoría de los diputados que intervinieron en esta sesión, entre los que se encontraban Domingo de Cerviño, Vicente González Arnau y Cristóbal Cladera, elogiaron el Proyecto constitucional, así como a la persona que lo había concebido. Pero sus exposiciones no estuvieron exentas de reflexiones, propuestas y observaciones sobre el contenido de las disposiciones que integraban el Texto constitucional. Proponen adiciones, correcciones y mejoras, sin obviar las omisiones de que adolecía el mismo.

La libertad de imprenta fue objeto de la intervención de Juan Antonio Llorente, quien propuso que se agilizase su entrada en vigor, así como un artículo que la recogiese.

Pedro de Isla expuso en su discurso, que las leyes sobre impuestos y contribuciones debían de tener carácter temporal. También, alegó la falta de claridad que existía en el Proyecto constitucional respecto a la convocatoria trianual de las Cortes.

Cristóbal Cladera en su discurso dio a conocer la situación actual de la población, agricultura e industria de las islas Baleares, e indicó el modo de "remediar" los perjuicios y deficiencias de que adolecían las mismas.

Francisco Angulo expuso con claridad en su dictamen las correcciones y mejoras que eran necesarias hacer a varios artículos que, a su entender, constituían las bases de la Constitución. El orden que debían llevar los preceptos que integraban el Texto constitucional fue propuesto por José Soler. Acto seguido se levantó la sesión.

El día 27 de junio se reunieron nuevamente los diputados, al objeto de celebrar la novena sesión. El Presidente Miguel José Azanza, expuso a los allí reunidos, que con los pliegos de observaciones formuladas al Proyecto constitucional que los miembros de la Junta habían entregado y, tras el examen y resumen de los mismos por los Vocales de la Comisión nombrada al efecto en una de las sesiones anteriores, éstos elaboraron un extracto de los pliegos "con todo esmero y cuidado posibles, clasificando las observaciones por artículos para presentarlos a la decisión de la Junta" con el objeto de facilitar las votaciones de las observaciones para determinar si la Junta las adoptaba, en cuyo caso serían propuestas al Emperador. Sin embargo, la Comisión se limitó a sintetizar sus planteamientos e incluso en algunos casos pasó por alto muchas de las sugerencias formuladas por los diputados, con el pretexto de agilizar la tarea que se le había encomendado.

La forma en que habrían de verificarse las votaciones fue establecida en esta sesión. Se participó a los miembros de la Junta, "que el que opinase que se hiciesen variaciones o adiciones a lo establecido en el Proyecto de constitución expresaría su dictamen poniéndose de pie, y el que no estuviese por las variaciones o adiciones, se mantuviese sentado. Que habiendo entre las propuestas algunas observaciones, que recaían solamente sobre la extensión de los artículos y no sobre su disposición o sentido, no se pondrían a votación sino las que contenían variaciones en esta parte principal y para ello se había extendido un papel en que estas observaciones, dignas de la decisión de la Junta, se habían reducido a preguntas, para traer la votación al punto más sencillo posible, que es el de sí o no²⁷³". Por tanto, se acordó que cuando las propuestas no fueran sobre el fondo sino sobre la forma de los artículos del Proyecto, se reduciría la cuestión a preguntas para ser contestadas afirmativa o negativamente. Este método de votación fue considerado el más idóneo en Juntas tan numerosas.

²⁷³ Sanz Cid, Op. cit., pp. 145 y ss.

Una vez establecida la forma en que habrían de llevarse a efecto las votaciones y antes de iniciar las mismas, José Maria de Yandiola, diputado nombrado por el señorío de Vizcaya y los representantes de Navarra, Guipúzcoa y Álava intervinieron ante la Junta, para alegar con gran empeño, que los fueros y legislación particular de sus respectivos territorios debían ser conservados. José Garriga pretendió hacer una propuesta semejante por el Principado de Cataluña, sin embargo, el Presidente de la Junta le hizo saber que, ni había sido nombrado por ese Principado, ni Cataluña tenía una legislación especial.

Las modificaciones propuestas, de palabra o por escrito, por los diputados, y que habían sido sometidas a la deliberación de la Junta fueron reducidas a preguntas y sometidas a votación, haciéndoles, previamente, a los allí reunidos, la salvedad de “que el resultado de sus deliberaciones no era para otro objeto ni tenía otro valor que el de que se presentase su opinión en los diferentes artículos al benéfico autor del proyecto de constitución, para que a las luces de su sabiduría y experiencia examinase y vea hasta qué punto merece ser escuchado²⁷⁴”. Una vez las votaciones se llevaron a efecto, se dio por concluida esta sesión, quedando pendiente para la siguiente las adiciones propuestas al Proyecto.

El día 28 de junio tuvo lugar la sesión décima. Se sometieron a la deliberación de la Junta las observaciones propuestas por los Vocales, de palabra o por escrito, respecto a las adiciones que se estimaban necesarias hacer al Proyecto constitucional.

El día 30 de junio se celebró la undécima sesión. Se advirtió, todavía, por algún miembro de la Junta, que en el Título dedicado a la Administración de Hacienda se omitía la persona que debía estar al frente del Tesoro del Estado, así como el Tribunal al que se le había encomendado el examen de las cuentas públicas. Tras ser comprobada esta omisión por la Junta, se propuso para subsanarla la adición de tres nuevos artículos que adoptaban la siguiente redacción: “1º Habrá un Tesorero general que hará cargo de las rentas e ingresos de fondos del Estado. 2º El Tesoro general dará todos los años sus cuentas arregladas por cargo y data y con distinción de ejercicios y 3º Habrá un Tribunal de Contaduría mayor, donde se examinasen y fenezcan todas las cuentas de los caudales públicos²⁷⁵”.

²⁷⁴ Sand Cid. C., Op. cit., p. 11.

²⁷⁵ Actas..., Op. cit., p. 45.

Una vez formulada esta observación, el Presidente Azanza elevó al Secretario de Estado Imperial, Hugo Maret, las actas completas en doble texto, en castellano y en francés, “generalmente correcto²⁷⁶”.

Hugo Maret, Duque de Bassano, llevará a efecto una labor esencial. Su intervención en la consecución del Texto definitivo del Estatuto de Bayona fue permanente, desde que fue presentado el primer Proyecto constitucional hasta la conclusión del mismo. Los colaboradores de Maret realizaron una minuciosa y detallada preparación del material existente, que se reproduce en dos documentos del trabajo, el primero de ellos, consiste en escribir al margen o al final del Proyecto constitucional impreso las propuestas votadas por la asamblea en forma verbal, con indicación del número de votos obtenidos en uno u otro sentido; el segundo de los documentos, anexo a esa minuta, estará constituido de cuarenta folios que contenían las propuestas formuladas por los diputados y los artículos redactados en la nueva forma sugerida, con indicación, en cada uno de ellos, de las opiniones en pro o en contra de las reformas propuestas. Este material será de gran importancia, dado que sobre el mismo, trabajarán Napoleón y Maret, quien indicaría al margen de cada propuesta, las palabras “aprouvé” o “acordé”, o bien “refusé”, al dictado del Emperador.

En esta sesión, el Presidente Azanza, expuso a la Junta su deseo de agradecer al Emperador el interés mostrado en la obra dado que “si se había dignado a elaborar el Texto constitucional y a escuchar el dictamen de la Junta sobre sus artículos, era muy probable, que el mismo deseara entregar la Constitución a los reunidos en Bayona, dando así una prueba más de su interés y desvelos por la felicidad de España”. Como demostración de gratitud y afecto, Azanza propuso a la Junta ofrecerle un homenaje. Para este acto se acordó acuñar dos medallas de grande mediano módulo que consagrasen y perpetuasen el acto en el que S.M.I. Napoleón hacía entrega de la Constitución a los diputados de Bayona. Para determinar la elección del diseño y los elementos de las monedas se comisionó al Duque de Frías y a Luis Marcelino Pereyra y Vicente González Arnau.

La duodécima sesión tuvo lugar el día 8 de julio. Para este día estaba previsto que el Rey entregase la nueva Constitución a los miembros de la Junta y se llevasen a efecto los juramentos prescritos en la misma. Para este acontecimiento, la sala del

²⁷⁶ Conard, P., Op. cit., p. 49.

palacio llamado del Obispado Viejo se había adornado con estrado y dosel y se había preparado el ceremonial por el Gran Maestro de Ceremonias.

Reunida la Junta, se anunció la llegada de José Napoleón, bajando los diputados a recibirle al patio. Acto seguido subieron a la Sala y, tras tomar cada uno de los representantes sus asientos, José Napoleón, situado bajo el dosel, dirigió un discurso a los miembros de la Junta en los siguientes términos: "He tenido por conveniente presentarme, antes de vuestra separación en medio de vosotros, que reunidos a consecuencia de acontecimientos extraordinarios, a que todas las naciones están expuestas en diferentes épocas, y por orden del Emperador, nuestro augusto hermano, habéis dado muestras de que vuestras opiniones son las de su siglo. El resultado de ellas le veréis admitido en el Acta constitucional que se os va a leer ahora. Esta será la que liberte a la España de las agitaciones y destrozos de que daba bastante indicio la sorda inquietud que agitaba la nación largo tiempo había. La efervescencia, que todavía reina en algunas provincias, no podrá menos de calmar luego que los pueblos entiendan hallarse establemente cimentadas la religión, la integridad y la independencia de su país, y reconocidos sus más preciosos derechos; luego que vean en las nuevas instituciones las semillas de la prosperidad de su patria, beneficio que las naciones vecinas han comprado a precio de mucha sangre y muchas desgracias. Si aquí se hallaran reunidos todos los españoles, no teniendo todos más que un mismo interés, no tendrían tampoco más que una opinión, y nos excusaría tener que llorar la pérdida de los que, seducidos por sugerencias extranjeras, darán lugar a que se les reduzca por la fuerza de las armas. El enemigo del continente esperará, sin duda, que a la sombra de las sediciones que fomenta en España, llegará a despojarnos de nuestras colonias, y todo buen español, es preciso que abra los ojos y se reúna alrededor del trono. Con nosotros les llevamos el Acta que prescribe los derechos y las obligaciones recíprocas del Rey y de los pueblos. Si todos tienen las disposiciones nuestras, a hacer sacrificios no tardará la España, restituida a la tranquilidad en ser feliz para sí y justa y poderosa para con los extraños. Confiados, tomamos este empeño sobre nosotros, con aquel acatamiento debido ante Dios, que lee en los corazones de los hombres, que dispone de ellos según su voluntad, y que no abandona jamás al que ama a su patria, y no teme sino a su conciencia²⁷⁷".

En esta solemne ceremonia y tras el discurso dirigido por Azanza a los miembros de la Junta, José Napoleón entregó la Constitución al Presidente quien la

²⁷⁷ Actas..., Op. cit., p. 47.

puso en las manos de uno de los Secretarios, que dio lectura a la misma “en inteligible voz, desde el principio hasta el fin”. Los miembros allí reunidos aceptaron, a instancias de Azanza, la Constitución, quien, acto seguido, formuló un discurso en respuesta al que previamente había formulado José Napoleón que tenía el propósito de manifestarle su agradecimiento al aprobar el Texto constitucional, así como el de los pueblos al recibirla, dirigiéndose a él en los siguientes términos: “Señor: las paternales expresiones que V.M. se ha servido dirigir a la Junta, son muy propias para unirla y unirnos a cada uno de nosotros más de corazón todavía, si fuese posible, a un Monarca que por la fama de sus virtudes, conocíamos de lejos tiempo ha y que nos atrae con encanto por su bondad desde que tenemos la dicha de tratarle de cerca y admirarle. Cuantas palabras hemos oído de boca de V.M. nos han inspirado la más segura confianza, de que nuestra cara patria va a reponerse, bajo el dulce gobierno de V.M., de los males envejecidos que la han traído a tanta decadencia y de los que en el día le causan el error, la irreflexión, los malos consejos, el no haber visto todavía a V. M. sus pueblos y el no conocer la gran carta de la Constitución, fundamento incontrastable de su felicidad. Esta misma gran carta que V.M. ha puesto en mis manos, y que es la prueba del cuidado y desvelo con que se ocupa en obrar en bien de España el héroe incomparable de nuestro siglo, el grande Napoleón, Emperador de los franceses. La Junta irá a pagarle el tributo de gracias que le es debido, y le llevará el homenaje de una nación que estoy cierto ha de ser reconocida. ¡Y cuánto no lo será a V.M. cuando le vea dedicado enteramente a organizar su gobierno, restablecer su Hacienda, vivificar su comercio, crear su industria e indicarle los caminos que había desconocido de la prosperidad y de la gloria! V.M. le ha anunciado, y le anuncia ahora, que le conducirá por ellos: la Constitución acredita que lo desea, y las pruebas que V. M tiene dadas de que conoce el arte difícil de reinar no dejan duda de que ha de cumplirlo. El Todopoderoso quiera conceder a V.M. una vida dilatada, para que pueda gozar del dulce espectáculo de ver renovada y restituida a la comodidad, al poder y al esplendor la nación generosa que entra a gobernar, y recibid en vida las bendiciones de las generaciones que han de reemplazar la nuestra, por la prosperidad que habrán debido a la sabiduría de vuestro gobierno. ¡Dichosos auspicios los de un reinado y una dinastía, que empieza por reconocer el pacto que ha de unir al pueblo con el Soberano, a la familia con el padre de ella, y que señala los derechos y los oficios respectivos, para el mutuo bien del que manda y de los que tienen la buena suerte de obedecerle!. ¡Ojalá se hallaran presentes a este acto todos los hijos de la gran familia!. Me parece que puedo asegurar excluirían todos con nosotros: "Reine feliz en

España José Napoleón I, pues que no quiere reinar sino según la ley; nosotros le prestamos gustosos la obediencia que éste nos prescribe". Me lisonjeo de que todos han de prestar bien pronto esta misma obediencia, que nosotros vamos ahora a jurar ante las aras, haciendo a Dios testigo de la buena y pronta voluntad con que le ofrecemos y con que reconocemos a V.M. por nuestro legítimo Soberano²⁷⁸".

Una vez concluido el discurso, el Arzobispo de Burgos revestido de medio pontifical y con capas los dos canónigos asistentes, colocó el misal sobre la mesa que se encontraba delante de la silla de José Napoleón, quien pronunció con la mano derecha sobre los Evangelios la formula del juramento a la Constitución en los términos que en ella se establecía: "Juro sobre los Santos Evangelios respetar y hacer respetar nuestra Santa religión; observar y hacer observar la Constitución: conservar la integridad y la independencia de España y sus posesiones; respetar y hacer respetar la libertad individual y la propiedad y gobernar solamente con la mira del interés, de la felicidad y de la gloria de la nación española".

Hay que tener presente, que este juramente había sufrido una modificación que había sido sugerida por varios diputados, de incluirse en la promesa formulada por el Rey la mención a la independencia del territorio de España, de la misma manera que figuraba en el Proyecto a la de su integridad. Pero, además, sufrió ese texto una nueva variación, ésta vez a instancias de Francisco Antonio Cea, diputado por Guatemala y Director del Jardín Botánico de Madrid, quien propuso que la promesa de asegurar la integridad y la independencia no se limitase, tan solo, al territorio de España, como señalaba el Proyecto constitucional, sino que fuese extensible a todo el territorio español dado que de lo contrario, como señaló el futuro Vicepresidente de la República de Colombia, daba lugar a creer que solo se refería a la Península. Las propuestas de estos diputados se tuvieron en cuenta y las mismas tuvieron su reflejo en el Texto definitivo, como se aprecia en la transcripción efectuada del texto del juramento, acorde con el reformado artículo 6 del Texto constitucional.

Una vez prestado el juramento por el nuevo Rey, lo hicieron todos los diputados allí presente, "primero el Sr. Arzobispo y luego en sus manos todos los demás, empezando por los canónigos y presbíteros asistentes, el Presidente, los Secretarios y, en último lugar, según etiqueta, los Jefes de Palacio", conforme a lo dispuesto en el

²⁷⁸ Actas..., Op. cit., p. 48.

artículo 7 del Texto constitucional: “Juro fidelidad y obediencia al Rey, a la Constitución y a las leyes”.

Concluida la ceremonia de juramento se retiró José Napoleón I y la Junta bajo a despedirle. Reunidos nuevamente los miembros de la Junta en la sala de sesiones, el Duque de Frías manifestó que no podía llevar a efecto la misión que la Junta le había encomendado en la sesión anterior, junto a Luis Marcelino Pereira y Vicente González Arnau, de acuñar las dos medallas conmemorativas. Se encomendó esta labor al Duque de Híjar. No obstante, algunos asambleístas manifestaron que, habiendo sido el Rey José quien había celebrado el acto de entrega de la Constitución, no tenía ya sentido el acuerdo al que se habían llegado de acuñar las dos medallas con la figura del Emperador, al haber variado la situación prevista. Sin embargo, a pesar de estas consideraciones, se decidió que como muestra de agradecimiento al Emperador por haber dotado a España de una Constitución, se acuñasen dos medallas, teniendo en cuenta las observaciones formuladas. Una de ellas, iría acuñada con la leyenda de los sucesos acaecidos en Bayona, en la forma que se considerase más apropiada, y la otra, debía perpetuar el memorial de la entrega de la Constitución por el Rey. Además, se convino que se extendiese un acta de la aceptación de la Constitución, que se insertaría al final del texto, firmada por todos los presentes al acto, así como por aquellas personalidades que se encontraban de paso por Bayona.

Los miembros de la Junta, tuvieron noticia de que Napoleón daría audiencia a las cuatro de la tarde en la Casa de Campo de Marrac. Hacía allí se dirigieron, dado que habían acordado previamente, que se personarían ante el Emperador con el objeto de darle las gracias por su obra. Fue admitido a su presencia Miguel José de Azanza, que se dirigió al Emperador agradeciéndole la Constitución que había otorgado a España.

Tras finalizar su exposición, el Emperador tomó la palabra manifestando “los deseos que tenía de resucitar la antigua gloria y esplendor de España; el sentimiento que le producía que hubiese personas malévolas que se opusieran a sus designios, ya que le obligarían a adoptar medidas de rigor”. Sus últimas palabras, llevaban implícitas una cierta amenaza, lo que suscitó cierta sorpresa y miedo en los diputados. Además, exhortó a todos y cada uno de los allí reunidos a que emplearan todas sus influencias en “desengañar” a los pueblos en insurrección y atraerlos a la vida de la justicia, de la razón y de la conveniencia.

Tras estas manifestaciones fue despedida la Junta que quedó disuelta con esta última sesión.

V. PROYECTOS DE ESTATUTO CONSTITUCIONAL

Tres Proyectos previos al definitivo se realizaron del Estatuto constitucional de Bayona en el escaso margen de un mes, apreciándose en los mismos, modificaciones, correcciones, adiciones y supresiones. La evolución sufrida por el Texto del Proyecto en sus diversos Títulos debe ser objeto de un estudio, que se abordará teniendo en cuenta el Texto definitivo, analizando, en primer lugar, las modificaciones sufridas en los tres anteproyectos, pasando a indicar como fue acogido dicho Texto durante las sesiones de la Junta para finalmente recoger la votación que efectuaron los diputados.

Título I: *De la religión*

El Título I bajo la rúbrica “De la religión”, propuesta por Francisco Amorós, está integrado por un solo artículo que reconoce “la religión católica y romana en España y en todas las posesiones como la religión del Rey y de la nación y no se permitirá ninguna otra”²⁷⁹. Esta declaración tajante de confesionalidad que realiza el artículo 1, sin embargo, fue objeto de variaciones.

En el primer Proyecto, el Título VII bajo la rúbrica el “Culto”, estaba integrado por seis artículos que iban del 47 al 52, resultando muy significativo la utilización del epígrafe del Título que hacía referencia directa al culto religioso propiamente dicho y no a la religión en sí misma.

El artículo 47 proclama que “la religión católica, apostólica y romana, es la única cuyo culto puede ser tolerado en España”²⁸⁰. Como se aprecia prohíbe expresamente la libertad de cultos, al no admitir más que el católico. Esta prohibición como señala Conard, era una obligada concesión imperial a los “prejuicios españoles”, ya que estaba en contradicción formal con uno de los principios de la Revolución de 1789, que el Código napoleónico conservaba o pretendía conservar²⁸¹. Por tanto, el Estado español era confesionalmente católico, al prohibirse expresamente otros cultos que no fuesen el católico.

²⁷⁹ Sanz Cid., Op. cit., p. 191.

²⁸⁰ Sanz Cid., Op. cit., p. 191.

²⁸¹ Conard. P.: *La constitutions de Bayonne (1808)*, Essai Edition critique. E. Cornely et Cie, París, 1910, p. 70.

La Comisión de los Trece reunida en Madrid aportó una serie de observaciones respecto a como debía de ser redactado este artículo, que recogidas por La Forest y Freville, fueron presentadas a Murat en un informe, que dice: “Aplaudiendo esta declaración, aun lamentando el fanatismo del pueblo, han sido de aviso, que debía ser expresada de un modo más preciso y terminante. Por ejemplo, en los siguientes términos: La religión católica, apostólica y romana es en España la religión dominante y única; ninguna otra será tolerada”²⁸².

Los artículos del 48 al 52 estaban en consonancia con los principios regalistas españoles y muestran la posición adoptada por Napoleón frente a la Curia Romana²⁸³.

El artículo 48 establecía la abolición de la Inquisición. Era lógico este artículo, ya que la libertad de conciencia proclamada por la Revolución se oponía a la doctrina del Tribunal de la Inquisición²⁸⁴.

El artículo 49 estaba referido a la confirmación de Órdenes religiosas de monjes y aparecía tachado en el Proyecto.

El artículo 50 contemplaba la no admisión de nuevos novicios y la restricción de nuevas profesiones religiosas, hasta la reducción de los monjes de las diferentes Órdenes a la mitad de los existentes. Se pretendía reducir el coste de las Órdenes existentes en España. El informe de Urquijo ya hace un estudio detallado de las mismas, indicando aquellas que convenía suprimir dada su escasa utilidad y el coste económico que generaban.

El artículo 51 versaba sobre el destino que había de darse a los bienes resultantes de la reducción de los monjes de las diferentes Órdenes religiosas: “1º) En aumentar el sueldo de los curas cuya porción congrua se haya juzgado insuficiente. 2º) A la formación de dotaciones de hospitales para reemplazar aquellos de sus bienes que han sido vendidos en provecho de la caja de amortización. 3º) A la extinción de vales o

²⁸² Sanz Cid., Op. cit., p. 216.

²⁸³ Pérez Sáenz de Urturi, J.E. *La libertad religiosa en el Estatuto de Bayona(1808)*, Anales de Historia Contemporánea, Madrid, 1985, p. 58.

²⁸⁴ El Tribunal de la Inquisición fue reinstaurado por los Reyes Católicos con el consentimiento del Papa. Su función era vigilar la ortodoxia del dogma, especialmente para descubrir a los falsos conversos judíos, moriscos y a los cristianos sospechosos de luteranismo. Pero la Inquisición, que era una institución meramente religiosa, se convirtió en un formidable instrumento político cuando los reyes obtuvieron la facultad de nombrar a los Inquisidores e incorporaron el Tribunal del Santo Oficio dentro de la Administración central del Estado. Paulatinamente la Inquisición irá extendiendo sus competencias hasta convertirse en un órgano de control y represión de conductas no solo contra la religión o la moral sino también de una determinada concepción del orden social y político. Véase, Martínez de Pisón Cavero, J.: *Constitución y libertad religiosa en España*, Ed. Dykinson, Madrid, 2000.

billetes reales”²⁸⁵ y el artículo 52 aludía al destino que había que otorgar a los bienes procedentes de la supresión de la Inquisición.

Como consecuencia de las consultas llevadas a cabo en la primera quincena del mes junio con los diputados llegados a Bayona y de las observaciones de la Comisión de los Trece, éste Título va a sufrir una serie de modificaciones. En primer lugar, el Título VII pasa a ocupar el Título I, lo que muestra la importancia otorgada a la religión y, además, se elimina la rúbrica el “Culto”. En segundo lugar, se suprime del artículo 48 al 52 y se mantiene únicamente el artículo 47 que ahora se recoge en el artículo 1 del Proyecto constitucional.

El contenido de este artículo sobre la religión va a sufrir cambios que van a ser relevantes y que vendrán motivados por las observaciones formuladas en la Comisión de los Trece. El artículo 1 adoptará la siguiente redacción: “la religión católica, apostólica, romana es en España la religión dominante y única; ninguna otra será tolerada”²⁸⁶. Como se aprecia Napoleón cedió a las observaciones de la Comisión reunida en Madrid y el artículo fue redactado siguiendo el texto sugerido por ella, con la única salvedad que en lugar de utilizar el termino “nulle” que indicó la Comisión, emplearía una prohibición más suave, a pesar de que en castellano no se aprecia ninguna diferencia. Pretendió evitar las consecuencias que pudieran derivarse del fanatismo del pueblo, sobre todo teniendo en cuenta la situación de sublevación por la que atravesaban varias ciudades españolas. Pero, también, los informes emitidos por Ettenhard²⁸⁷, Ministro Supremo de la Inquisición, y Lardizábal, Torre y Colón, Consejeros de Castilla²⁸⁸, contribuyeron a la nueva redacción y a la supresión del resto de preceptos.

Sin embargo, Urquijo²⁸⁹ se mostró partidario de algunos artículos del Proyecto anterior, como el de la supresión de algunas de la Órdenes religiosas, que consideraba

²⁸⁵ Sanz Cid., Op. cit., p. 194.

²⁸⁶ Sanz Cid., Op. cit., pp. 233-234.

²⁸⁷ Dice Ettenhard: "En todas las épocas, los soberanos españoles han extendido y promulgado leyes que afianzaron la seguridad y unidad de la religión católica. Los Reyes Católicos hallaron conveniente crear y establecer en sus dominios el Tribunal de la Inquisición para que velara sobre la pureza y unidad de la religión de sus pueblos. Así se consideraría al Santo Oficio, como en la realidad lo es hoy, un tribunal real de religión, y su policía y en el reino de España, tan católico religioso, miraría su conservación con el mayor interés y consuelo", en San Cid., Op. cit., pp. 476-481.

²⁸⁸ Los tres Consejeros de Castilla remitieron un escrito, fechado en Bayona a 17 de junio de 1808, al Emperador en el que afirman sobre la Inquisición que "no han podido menos de convenir en la utilidad de su conservación como medio eficaz para mantener la unidad de la religión católica que se prescribe en la Constitución que han tenido a la vista, la pureza de costumbres y el respeto debido a los reyes y autoridades constituidas" en Sanz Cid., Op. cit., pp. 480-485.

²⁸⁹ Sanz Cid., Op. cit., pp. 468-475.

inútiles y de elevado coste y el de la no admisión de nuevos novicios y, así se lo hizo saber a Napoleón remitiéndole con fecha 5 de junio de 1808 unas reflexiones, en las que le daba a conocer de forma precisa y completa, entre otras cuestiones, las Ordenes religiosas que existían en España.

No podemos obviar, de un lado, que la influencia de la Iglesia en la sociedad siempre ha sido relevante. El clero, ha frenado en muchas ocasiones la exaltación del pueblo. De otro, España ha sido un país católico por tradición. La incorporación de nuevas religiones hubiese provocado una disgregación de la sociedad hacia las mismas. Por tanto era conveniente evitar cualquier atisbo que pudiera mandar al traste los planes que Napoleón había trazado sobre España.

El tercer Proyecto sufrirá algunos cambios. En primer lugar, recoge los mismos términos de exclusividad religiosa que habían recabado los miembros de la Comisión de los Trece, ya que la religión católica, apostólica y romana en España y todos sus dominios, era “la religión dominante y única” siguiendo la línea adoptada en el Proyecto anterior, pero introduce como novedad una nueva frase “no se permitirá el culto de ninguna otra”, que venía a ocupar el lugar de la frase “no se tolerará otra religión” del segundo Proyecto. Con la inclusión de esta frase se utilizaba el término “culto” en lugar del de “religión”, lo que suponía un regreso a la línea adoptada en el primer Proyecto, dejando de lado la manifiesta intolerancia mostrada en el segundo.

La mención a España y “todos sus dominios” evidenciaba el interés por América. Además se introdujo en este tercer Proyecto, por primera vez, el Título X denominado “De las Colonias españolas de América y Asia”, lo que hacía necesario que la religión católica ampliara sus horizontes a todos “los dominios” coloniales de América y Asia.

Los miembros de la Junta propusieron seis modificaciones a este Título. El Duque de Frías, dio a entender en su informe, de un lado, que era la religión católica el fundamento de todo orden social, el cual se vería alterado, “al no profesarse por el ciudadano con entera y profunda dedicación”, creyendo, por tanto, que la única religión en España debía ser la católica, de otro, que debían suprimirse los términos “dominante” y “romana” ya que podía ocurrir que el Romano Pontífice no residiera en Roma.

Arriba y Gómez Hermosilla entendían que debía concebirse el artículo en los siguientes términos: “La religión católica, apostólica y romana es la religión de España, no se permitirá el culto de ninguna otra”. Por su parte, Pereyra, pidió la sustitución del término “es” por “será” o “ha de ser”, porque “esta fórmula imperativa -decía- es más

apropiada de una ley en la lengua castellana que la otra”. Francisco Antonio Cea se mostró partidario de la supresión de la palabra “dominante” y “única”, opinando que se debería decir: “La religión católica, apostólica y romana es en España y en todos sus dominios la religión nacional y no se permitirá el culto de ninguna otra”. Creyó, también, que se debía añadir un nuevo artículo, el segundo, comprensivo de las reformas que el Rey debía llevar a efecto en el clero, así secular como regular, con el siguiente texto: “Se restablecerá la disciplina eclesiástica en su primitiva pureza y esplendor”. El clérigo burgalés Adurriaga sostenía que no era necesario introducir ninguna novedad en el uso y en la creencia individual de la religión católica. Consideraba que este artículo podría concretarse aún más con la siguiente redacción: “La religión católica, apostólica y romana es la religión del Rey y todos sus vasallos. En España y todos sus dominios, no se permitirá doctrina ni culto de ninguna otra”.

El prior de Roncesvalles, Joaquín Javier Uriz, elevado al episcopado a la vuelta de Fernando VII tras su exilio, sugiere una serie de características que, a su entender, debía tener la religión católica, que eran: que no admitiese otro culto público que no fuese el católico, ni la profesión del culto privado de otra religión y que no se tolerase en España la existencia de personas que tengan otra religión o creencia. Por tanto, Uriz se interesa en dejar constancia de que no se permitiese el culto ni profesión particular que fuese manifiesta de ninguna otra.

Todas las observaciones tienen en común el exigir como religión única la católica, separándose tan sólo en cuestiones de puro detalle. Resultó, por tanto, que al ser consagrada la formula definitiva, se dio cabida en ella a las variaciones propuestas por Pereyra y el Obispo de Burgos, pues era lógico que se mostrasen los diputados españoles recelosos de la vaguedad en que se hallaba concebido el artículo primero del Proyecto, en el que nada se decía de la religión del Rey. Además, como la palabra culto les parecía del mismo modo un tanto concreta, pidieron su supresión y la utilización de un término más genérico que no permitiese ninguna otra, dando lugar a que el artículo primero quedara redactado en el Texto definitivo en los siguientes términos: “la religión Católica, Apostólica y Romana, en España y en todas las posesiones españolas, será la religión del Rey y de la nación, y no se permitirá ninguna otra”.

En la sesión novena celebrada el día 27 de junio, se iniciaron las votaciones de este precepto. Las Actas de la sesión, así lo recogen: “Acercas de este artículo eran varias las mutaciones, de manera que resultaban seis opiniones diferentes; y antes de reducir las a preguntas pareció conveniente sujetar a votación la cuestión preliminar siguiente:

¿Parece a la Junta este artículo quede como está o es de dictamen de que se haga en él variación de las propuestas?. Hecha la votación, de setenta y ocho que era el número de vocales, dieciocho opinaron que se hiciese variación, para lo que se pusieron de pie; y los demás, que hicieron la pluralidad, con el grande exceso que va de diez y ocho a sesenta, estuvieron por que el artículo se conservase como se halla, manteniéndose sentados”²⁹⁰. En consecuencia, el artículo 1 adoptó en el Texto definitivo la siguiente redacción: “La religión católica, apostólica y romana, en España y en todas las posesiones españolas, será la religión del Rey y de la nación, y no se permitirá ninguna otra”.

Título II: *De la sucesión a la Corona*

El Título II bajo la rúbrica “De la Sucesión a la Corona” dedica siete artículos a regular la cesión de los derechos dinásticos a favor de José Bonaparte. Sin embargo, sufrió varias modificaciones en los Proyectos que le precedieron.

En el primer Proyecto constitucional, el Título I carente de rúbrica dedica cuatro artículos a la Corona. El artículo 1 proclama la cesión de derechos dinásticos a favor de José Napoleón, actualmente Rey de Nápoles, remitiéndose a los Tratados del 5 y 10 de mayo de 1808.

El artículo 2 dedicado al orden de sucesión de la Corona, consagra el principio francés de la Ley Sálica vigente en España por Auto acordado de Felipe V de fecha 10 de mayo de 1773, en virtud del cual se excluía a las mujeres de la línea sucesoria y otorgaba a todos los varones de linaje real el derecho a heredar el trono con prioridad a las mujeres. En su primer apartado dispone el orden de primogenitura entre descendencia masculina, natural y legítima del Príncipe José Napoleón. En su defecto, el párrafo segundo establece la devolución de la Corona de España y las Indias a Napoleón Bonaparte y sus herederos y descendientes varones, legítimos o “adoptivos”. En defecto de éstos, el párrafo tercero señala que la sucesión recaerá en los descendientes varones, naturales y legítimos del Príncipe Jerónimo Napoleón, Rey de Westfalia.

²⁹⁰ *Actas de la Diputación general de los españoles que se juntó en Bayona el 15 de Junio de 1808...* Imprenta J.A. García, Madrid, 1974, (en adelante se citará como Actas), p. 38.

Este precepto encontraba su precedente en los artículos 3²⁹¹, 5²⁹² y 6²⁹³ del Senado Consulto del año XII. Con el, la familia Bonaparte se consolidaba en el Trono de España, al quedar supeditada a la rama francesa²⁹⁴, en el supuesto de no existir descendencia directa del Rey.

La Comisión de los Trece reunida en Madrid, solicitó se aclarasen algunos extremos de este precepto, al considerar que el orden de sucesión a la Corona no se encontraba suficientemente garantizado. Algunas de estas aclaraciones fueron: ¿el Rey tendría derecho a disponer de la Corona por testamento?. Y si moría abintestato, ¿por qué vía había de señalarse su heredero?. Estas preguntas, en cierto modo, eran lógicas, si se tiene en cuenta que sus miembros no querían dejar pendiente ninguna cuestión que pudiera plantear problemas en la sucesión de la Corona. Su preocupación ante la posibilidad de ver desprotegida a España y sus posesiones o en manos de alguien, que no estuviese suficientemente capacitado para dirigir el país o, que tan solo se moviera por intereses propios, se puso de manifiesto. La Forest y Freville, intentando justificar los motivos que movieron a los asistentes a plantear dichas cuestiones hicieron constar en su informe: “Vuestra Alteza reconocerá, sin duda, en esta idea la misma disposición, que tan frecuentemente encuentra en magistrados demasiado acostumbrados a despreciar las consideraciones superiores y la mayor verosimilitud, para buscar minuciosamente en los detalles de la posibilidad, cual si fuese cuestión de no omitir ninguna cláusula de precaución, como en un contrato entre particulares”²⁹⁵.

El artículo 3 prohibía la unión de la Corona de España y de las Indias con la de Nápoles, Holanda y Wesfalia, lo que venía a fijar la independencia de España e Indias. Este precepto no incluía a Portugal, lo que venía a consagrar implícitamente la renuncia a su anexión. Sin embargo, parece desprenderse de las observaciones recogidas por La Forest y Freville en su informe sobre la Comisión reunida en Madrid, que en la copia que les fue remitida, figuraba Portugal entre los países señalados: “Cuando se ha tratado de Portugal, no se ha podido ahogar algún sentimiento, porque se perdían todas las

²⁹¹ Artículo 3 del Senado Consulto del año XII: “La dignidad imperial es hereditaria en la descendencia directa natural y legítima de Napoleón Bonaparte de varón en varón, por orden de primogenitura y con exclusión perpetua de las hembras y su descendencia”.

²⁹² Artículo 5 del Senado Consulto del año XII: “En defecto de heredero natural y legítimo o de heredero adoptivo de Napoleón, la dignidad imperial es transferida a José Bonaparte y a sus descendientes naturales y legítimos por orden de primogenitura y de varón en varón, con exclusión perpetua de las mujeres y sus descendientes”.

²⁹³ Artículo 6 del Senado Consulto del año XII: “En defecto de José Bonaparte y su descendencia, la dignidad imperial es transferida a Luis Bonaparte y sus descendientes...”

²⁹⁴ Núñez Rivero. C.: Op. cit., p. 49.

²⁹⁵ Sanz Cid., Op. cit., p. 213.

esperanzas de verle reunido a España. Nos ha sido fácil borrar, hasta un cierto límite, esta impresión, haciendo notar que en lo sucesivo los dos reinos formarían parte de un mismo sistema de federación política y que se encontrarán mutuamente en ventajosas circunstancias”²⁹⁶.

El artículo 4 sometía al Rey de España y a su Familia al Pacto de la familia imperial. La referencia al Pacto de familia se retrotrae al Decreto Imperial de 30 de marzo de 1806 que disponía: “Por el pacto de familia los miembros de la dinastía de los Bonaparte quedaban sometidos a la suprema autoridad del Emperador, que guardaba para sí una especie de patria potestad sobre los demás Príncipes, su educación, enlaces matrimoniales, etc...”²⁹⁷. La aplicación del Pacto de familia originó cierta desconfianza en los asistentes a la Comisión de los Trece reunida en Madrid y así fue recogido en su informe: “Se ha manifestado alguna incertidumbre sobre la aplicación que podría tener el pacto de la familia Imperial. Recientes circunstancias nos han ayudado a hacer sentir la alta importancia de las instituciones destinadas a preparar para el trono, a un Príncipe digno de ocuparlo”²⁹⁸.

El segundo anteproyecto sufre algunas modificaciones respecto al Proyecto anterior. En primer lugar, pasa a ocupar el Título II al ser trasladado el Título VII dedicado a “la Religión” al Título I; en segundo lugar, las aclaraciones solicitadas por los reunidos en Madrid, que consideraban que el orden de sucesión a la Corona no se encontraba suficientemente garantizado, originó la inclusión de un nuevo párrafo al artículo 3 (artículo 2 del primer Proyecto) que decía: “En defecto de éstos, al que sea designado por testamento del último Rey, ya sea entre parientes o ya sea entre los que haya juzgado más a propósito para ceñir la Corona de España”²⁹⁹. Y, por último, se suprimen los artículos 3 y 4 del Proyecto anterior, que prohibían la reunión de la Corona de España con la de otra Nación y sometían la dinastía española al Pacto de familia imperial, lo que nuevamente pone de manifiesto el peso de las observaciones de la Comisión de los Trece.

En el tercer Proyecto el Título II, que sigue apareciendo sin rúbrica, se verá incrementado con tres nuevos preceptos, quedando integrado con seis artículos, que iban del artículo 2 al 7, ambos inclusive.

²⁹⁶ Sanz Cid, Op. cit., p. 213.

²⁹⁷ Sanz Cid, Op. cit., p. 176.

²⁹⁸ Sanz Cid, Op. cit., p. 213.

²⁹⁹ Sanz Cid, Op. cit., p. 235.

El artículo 2 está dedicado al orden de sucesión de la Corona. La intención de Napoleón era que la Asamblea reconociera a José Napoleón como nuevo Rey, legitimándose el cambio dinástico a través de la Constitución. De esta manera se evitaba una transmisión de derechos sucesorios y así se lo manifiesta al Duque de Berg³⁰⁰. A este fin, dedica el artículo 2 a ceder a su hermano los Derechos sucesorios sobre España e Indias. Pero los acontecimientos no se desarrollaron en la forma prevista y no permitieron que pudiera llevarse a efecto el nombramiento en la misma Constitución que se sometería a la Asamblea para votación. Napoleón se vio obligado ante la crisis dinástica que estaba sufriendo España a firmar un Decreto de fecha 6 de junio de 1808, por el que se proclama Rey de España y de las Indias a “nuestro muy amado José Napoleón, actualmente rey de Nápoles y de Sicilia”³⁰¹. Esta circunstancia motivó que Maret se viera obligado a modificar esta disposición que quedó redactada en los siguientes términos: “El Príncipe José Napoleón, Rey de Nápoles y de Sicilia, es Rey de las Españas y de las Indias”.

El interés de la Comisión de los Trece reunida en Madrid de que fueran desarrollados los supuestos de sucesión que se habían indicado en los Proyectos anteriores provocó que el artículo 3³⁰² sufriera algunas variaciones. En primer lugar,

³⁰⁰ Carta de Napoleón al Duque de Berg de 12 de mayo. “Por este medio no haría proclamación y no haría más que presentarte ante la Asamblea como nuevo Rey”, en Sanz Cid., Op. cit., p. 261 y en Geoffroy de Gradmaison, Op. cit., Correspondance núm. 13.876.

³⁰¹ “Extracto de las minutas de la Secretaría de Estado. Napoleón por la gracia de Dios. Emperador de los franceses, Rey de Italia, Protector de la confederación del Rin. A todos los que verán las presentes, salud. La Junta de Estado, el consejo de Castilla, la villa de Madrid... habiéndonos por sus exposiciones hecho entender que el bien de la España exigía que se pusiese prontamente un término al interregno, hemos resuelto proclamar, como Nos proclamamos por las presentes Rey de España y de las Indias a nuestro muy amado Hermano José Napoleón, actualmente Rey de Nápoles y de Sicilia. Garantizamos al Rey de las Españas la independencia e integridad de sus estados, así los de Europa, como los de África, Asia y América. Y encargamos que el Lugar-Teniente General del Reino, los Ministros y el Consejo de Castilla hagan expedir y publicar la presente proclamación en las formas acostumbradas, para que nadie pueda alegar ignorancia. Dado en nuestro palacio imperial de Bayona el 6 de junio de 1808. Napoleón. Por el Emperador, el Ministro Secretario de Estado Hugo B. Maret -Gaceta de Madrid del martes 14 de junio de 1808”, en Muñoz de Bustillo Romero, C.: *Bayona en Andalucía*, Ed. C.E.C (Centro de Estudios Constitucionales), Madrid, 1991, p. 28

³⁰² Artículo 3 del E.B.: "La Corona de España y de las Indias será hereditaria en la descendencia directa, natural y legítima de dicho Príncipe, de varón en varón por orden de primogenitura y con exclusión perpetua de las hembras. En defecto de descendencia masculina, natural y legítima del Príncipe José Napoleón, la Corona de España y de las Indias recaerá por devolución, en Nos y en nuestros herederos y descendientes varones naturales y legítimos o adoptivos. En defecto de nuestra descendencia masculina, natural y legítima o adoptiva, en los descendientes varones naturales y legítimos del Príncipe Luis Napoleón, Rey de Holanda. En defecto de descendientes naturales y legítimos del Príncipe Luis Napoleón, en los descendientes varones naturales y legítimos del Príncipe Jerónimo Napoleón, Rey de Wesfalia. En defecto de éstos, en el hijo primogénito nacido antes de la muerte del último Rey, de la hija primogénita entre las que tengan hijos varones, y en su descendencia masculina, natural y legítima; y en el caso en que el último Rey no hubiese dejado hija que tenga hijo varón, en aquél que haya sido designado por sus testamento, ya sea entre sus parientes o ya entre aquellos que haya creído más dignos de gobernar a los españoles. Esta designación del Rey se presentará a las Cortes para su aceptación".

dispone el orden de primogenitura y representación entre los descendientes, no solo naturales y legítimos, sino además adoptivos. En segundo lugar, introduce tres nuevos párrafos. El primero de ellos incluye por primera vez en los llamamientos a la sucesión de la Corona a la descendencia del Príncipe Luis Napoleón, Rey de Holanda, con prioridad al Príncipe Jerónimo Napoleón, Rey de Wetzalia. El segundo párrafo, conlleva una rectificación del criterio francés de absoluta exclusión de las hembras, al disponer: “En defecto de éstos, en el hijo primogénito nacido antes de la muerte del último Rey, de la hija primogénita entre las que tengan hijos varones, y en su descendencia masculina, natural y legítima; y en el caso en que el último Rey no hubiese dejado hija que tenga hijo varón, en aquel que haya sido designado por su testamento, ya sea entre sus parientes o ya entre aquellos que haya creído más dignos de gobernar a los españoles”. Y el último de los párrafos otorga a las Cortes la potestad para aceptar la designación efectuada por el Rey en su testamento.

El artículo 4 reproduce el contenido del artículo 3 del primer Proyecto que suprimido en el segundo, en virtud de las objeciones efectuadas por la Comisión reunida en Madrid, reaparece nuevamente adoptando una redacción más genérica al no especificar las naciones a las que hacía referencia con anterioridad – Nápoles, Holanda y Wetzalia- (estados satélites de Napoleón). Ahora este precepto fija la independencia de España e Indias, al disponer expresamente que “la Corona de España no podrá reunirse nunca con otra, en una misma persona”.

Surgen tres nuevos artículos, el 5, el 6 y el 7 que pasarán al Texto definitivo.

El artículo 5 establecía los títulos que debía usar el Rey de España³⁰³ y, además, incluía un párrafo tachado que disponía: “El heredero de la Corona tomará el título de Príncipe de Asturias”.

Los motivos que originaron la inserción de este precepto se debieron a la comunicación que José Bonaparte remitió al Consejo de Castilla haciéndoles saber su proclamación. En ella hacía uso de todos los títulos que la tradición en España había atribuido a los Reyes españoles³⁰⁴. Esta circunstancia obligó a Napoleón en contra de su voluntad a incluir este artículo en el Texto constitucional. El párrafo que aparecía tachado aludía al título de Príncipe de Asturias que tomaría el heredero de la Corona. El principado de Asturias era conocido como tal en virtud del juramento prestado por las

³⁰³ Artículo 5 del E.B.: “En todos los edictos, leyes y reglamentos, los títulos del Rey de las Españas serán: D.N., por la gracia de Dios y de la Constitución del Estado, Rey de las Españas y de las Indias”.

³⁰⁴ Geoffroy de Gradmaison., Op. cit., p. 252.

Cortes, siguiendo una costumbre instituida ya con anterioridad al establecimiento de este título por el Príncipe heredero³⁰⁵. Quizás, se intentó evitar el rechazo de las Cortes. De ahí, que se excluyese su contenido.

Los artículos 6 y 7 sobre el juramento del Rey se introducen por primera vez, sin que se encuentre ningún precedente en los informes emitidos por las personalidades consultadas, sin embargo, su contenido muestra cierta similitud con el artículo 52³⁰⁶ del Senado Consulto del 28 Floreal del año XII. El juramento contenía términos muy significativos y de gran importancia como eran el de “respetar y hacer respetar la religión y la integridad”. El primero de los preceptos (artículo 6) obligaba al Rey al subir al Trono al llegar a la mayor edad, a prestar juramento ante las instituciones más representativas. Estas eran: las Cortes, el Senado, el Consejo de Estado, el Consejo de Castilla, los Arzobispos y los Obispos. Además, señalaba que el Ministro Secretario de Estado extendería el acta de juramento. Como dice Fernández Almagro³⁰⁷ el soberano estaba limitado de algún modo por el mismo juramento del Monarca.

La fórmula de este juramento aparece expresamente recogida en el artículo 7 del Proyecto constitucional en los siguientes términos: “Juro sobre los santos Evangelios respetar y hacer respetar nuestra santa religión, mantener la integridad del territorio de España, respetar y hacer respetar la libertad individual y gobernar solamente con la mira del interés de la felicidad y de la gloria de la Nación española”. En la fórmula del juramento se hacía referencia a términos tan importantes como eran: la religión, la integridad, la libertad individual y la nación española.

El Proyecto fue presentado y leído ante la Asamblea y tras su lectura se pasó a examinar las modificaciones propuestas por los diputados. Estas en gran número, pero todas o casi todas se encaminaban a que se reconociese a las Cortes la facultad de aprobar el nombramiento del nuevo Rey. Sin embargo, no faltaron otras, poniendo de manifiesto las omisiones y deficiencias de este Título.

El artículo 2 del Proyecto constitucional proclamaba que “José Napoleón es el Rey de las Españas y de las Indias”, pero, además, señalaba que era Rey de Nápoles y Sicilia. Esta circunstancia, suscitó la intervención de Francisco Antonio Cea que pidió

³⁰⁵ Pérez de Guzmán, J.: *El Príncipe de Asturias*, Madrid, 1880.

³⁰⁶ Artículo 52 del Senado Consulto de 28 Floreal del año XII: "En los dos años que siguen a su advenimiento o a su mayor edad, el Emperador, acompañado de los titulares de las grandes dignidades del Imperio etc., presta juramento al pueblo francés sobre el Evangelio y en presencia del Senado, Consejo de Estado, Cuerpo legislativo.. etc. El Secretario de Estado extenderá el acta de la prestación del juramento"

³⁰⁷ Fernández Almagro, M.: *Orígenes del régimen constitucional de España*, Editorial Labor, Barcelona, 1976, pp. 64 y 65.

que se aclarasen los términos de esta disposición al considerar incongruente que el nuevo Rey de España e Indias siguiese siendo Rey de otro país. Era lógica la petición formulada por este diputado, si tenemos en cuenta que, además, el artículo 4 prohibía la unión de la Corona de España con la de otra Nación en una misma persona.

El orden de sucesión a la Corona fue el protagonista de este Título y el que acaparó mayor número de observaciones y propuestas. Estas pretendían evitar imprecisiones sobre la persona del sucesor, preocupación latente por parte de un sector de diputados que temían que la Corona de España pudiera estar en peligro ante los acontecimientos que se habían desencadenado. La sombra de Napoleón y la ocupación del territorio español por sus tropas, creaban un clima de incertidumbre sobre el destino del país. La Comisión de los Trece reunida en Madrid ya lo había puesto de manifiesto.

Las peticiones de la mayor parte de los diputados se encaminaron a prever el caso en que, faltando todas las personas y líneas llamadas a la sucesión de la Corona, se produjese la muerte del último Rey sin haber designado sucesor. Esta preocupación condujo a los asistentes a reclamar la adopción de alguna medida que, recogida en el Texto constitucional, evitase los riesgos de una posible anarquía. Surgieron al respecto diversas intervenciones. El Duque de Frías pidió que para el caso de que no hubiese heredero posible según las reglas establecidas, ni designación válida del último Rey, se dejase la elección del nuevo Monarca al arbitrio de las Cortes. Arribas, Fiscal de la Sala de Cortes de Madrid, sugirió que la elección se dejase al Senado. El resto de los diputados aconsejaron la necesidad de contemplar nuevas previsiones, lo que constata la diversidad de opiniones y discrepancias respecto a un mismo tema.

Vicente Alcalá Galiano, Castillo Larroy, el Duque de Frías, Arribas y Gómez Hermosilla, pusieron de manifiesto la imprecisión observada en el artículo 2. Este precepto reconocía a las Cortes la facultad para aceptar la designación efectuada por el Rey en su testamento, sin embargo, silenciaba los efectos que produciría el rechazo de la misma. Estos diputados propusieron a este fin, que dicha omisión fuese subsanada incluyendo en el Texto constitucional una cláusula que dispusiese que “la desaprobación de las Cortes al nombramiento hecho por el Rey anulase éste”.

El absolutista, Ramón María de Adurriaga, canónigo de Burgos, se opuso a la misma, alegando que las Cortes en lugar de “aceptar”, como indicaba el último párrafo del precepto, debían de “obedecer” al Rey. A este fin propuso la inclusión de la frase: “para su obediencia al nuevo Rey”.

El Conde de Noblejas y Mariscal de Castilla sugirieron que al designado en testamento se le exigiese la condición de católico. Apoyaban su propuesta, alegando, de un lado, que la confesionalidad católica era una de las bases fundamentales del Proyecto constitucional y, de otro, que suponía una garantía, dado que la elección del nuevo sucesor se haría en persona que profesase esa religión. Estos fundamentos, condujeron a los diputados a reclamar que se añadiese al artículo 3 la frase: “siempre que el Rey sea católico, apostólico y romano”, porque de esta forma, “no se da lugar a cavilaciones”³⁰⁸.

No faltaron alusiones a cuestiones formales referidas a la sucesión. Luis Marcelino Pereyra pidió que en lugar de la frase “nacido antes de la muerte del último Rey” se utilizase la de “nacido antes de abrirse la sucesión”, dado que podía quedar vacante la Corona por causa distinta a la muerte del Monarca. De esta manera, quedaba cubierta esa previsión. Adurriaga sugirió, en primer lugar, la supresión del término “directa” por considerarlo redundante, teniendo en cuenta que “no existía otra sucesión que no fuese de este modo”; y, en segundo lugar, la sustitución de la expresión “descendencia natural legítima” por la de “descendencia legítima natural”, por ajustarse más a la costumbre del país. Pero, además, consideró que era necesario un desarrollo de esta disposición, debiendo fijarse tanto las formalidades que debían de llevarse a efecto en el acto de designación del nuevo Monarca, como el período concedido a éste para iniciar su mandato.

La prohibición de reunir la Corona de España con otra en una misma persona, suscitó la oposición del Duque de Frías, Arribas, Gómez Hermosilla, Góngora, Ettenhard, Castillo Lerroy, Mila de la Roca y Herrera, que estimaron que debía establecerse una excepción con la Corona de Portugal. Apoyaban su petición, aduciendo como razones que, tanto geográfica, como históricamente este país estuvo llamado a formar parte de España completando, de este modo, la Península Ibérica. Con esta prohibición quedaban perdidas todas las esperanzas que abrigaron los españoles de anexionar a España el reino lusitano. El segundo razonamiento se fundamentaba en que sería la ocasión más propicia para que Napoleón poseyese las dos Coronas que había ansiado durante tanto tiempo, satisfaciendo, de este modo, el anhelo de los que así pensaban. Tanto la Corona de los Braganzas como la de los Borbones recaerían en su hermano José Bonaparte.

³⁰⁸ Actas..., Op. cit., p. 67; ACE. Papeles reservados, T. IV, p. 23-24.

El artículo 5 dedicado a los títulos que debía utilizar el Rey de España, no estuvo exento de observaciones. En primer lugar, que el Rey encabezase sus títulos con la palabra “don” no resultó del agrado de un sector de diputados, entre los que se encontraban Arribas y Gómez Hermosilla al considerar que “del mismo hacia uso en España hasta el último de los Hidalgos”. Dámaso Castillo Larroy opinaba de la misma manera, argumentando que era más digno que una persona, que reunía en si misma todas las distinciones, encabezase su títulos comenzando con su nombre, sin que le precediese una palabra de distinción, que era más adecuada para un particular. En segundo lugar, al nombre del Rey se acompañaba la formula “por la gracia de Dios y la Constitución” que fue aprovechada por alguno de los asistentes para introducir enmiendas de importante contenido doctrinal, como fue el caso del Absolutista Ramón Maria de Adurriaga que con el pretexto de combatir esta formula hizo un alegato defendiendo la autoridad del Monarca como superior e independiente de cualquier otra y así lo expresó: “la potestad de los Reyes viene de mano de Dios, y hecha la designación por autoridad legitima, es independiente de la persona que lo eligió; por eso convendría decir: Don N por la gracia de Dios”. Su carácter conservador, le empujaba a evitar cualquier indicio que pudiera general en el pueblo un atisbo reformador, de ahí, que propusiese que la palabra Constitución no fuese citada en la disposición, mostrándose contrario a las propuestas efectuadas.

Tampoco, se dejaron de lado las cuestiones meramente formales. El Duque de Frías estimaba que en la frase “de la Constitución del Estado” debía sustituirse la preposición “de” por la de “por”, quedando redactado en los siguientes términos: “por la Constitución del Estado”. Sin embargo, Góngora opinaba que sería más idónea la utilización de una formula más ambigua que dijese: “Rey por la gracia de Dios y para la Constitución”. La utilización de la preposición “para” atribuía a la frase dos significados diferentes, de un lado, implicaba el sometimiento del Rey a la ley fundamental y, de otro, eliminaba el carácter imperativo que la utilización de la preposición “por” traía consigo.

El artículo 6 referido a la ceremonia de juramento fue objeto de varias observaciones en torno a los requisitos que debía tener los obispos y arzobispos convocados. El Conde de Noblejas, Roque Novellas y Ranz Romanillos consideraban que los términos generales empleados en su redacción eran desacertados, ya que implicaba la convocatoria de todos los arzobispos y obispos a la celebración de la ceremonia de juramento. Todos tenían derecho a asistir, ya que no precisaba los que

estaban facultados para ello, lo que generaba, a su entender, un gran trastorno para las diócesis que vería perturbado su funcionamiento regular. Los diputados se mostraron conformes con esta propuesta y estimaron una posible reducción de su representación, debiendo concurrir solamente la delegación que el clero tenía en Cortes, que se integraba de veinticinco arzobispos y obispos.

Luis Marcelino Pereyra solicitó que se concretase este precepto y, además, consideró que los obispos del Continente Americano, dada la distancia a la que se encontraban, no debían de asistir a la ceremonia del juramento del nuevo Monarca. A este fin, reclamaba la inclusión al final del párrafo de la siguiente redacción: “los obispos que se hallen en España y no estén legítimamente impedidos”. Dicha opinión fue apoyada por los asistentes.

Francisco Antonio Cea, director del Jardín botánico de Madrid, después de manifestar que se habían hecho en la Junta observaciones muy juiciosas, señaló que aún quedaban pendientes dos cuestiones que le parecían esenciales como eran que el Rey no juraba mantener inviolable la Constitución y la libertad de imprenta “que es el baluarte de ella”.

Propuso que el juramento debía expresarse en los siguientes términos: “Juro sobre los Evangelios respetar y hacer respetar nuestra santa religión y la Constitución del Estado; mantener la independencia e integridad del territorio español (no de España como dice en el artículo, por que no se crea limitado a la Península); respetar y hacer respetar la propiedad y la libertad individual y de imprenta, y gobernar etc..”.

El espíritu de clases se puso de manifiesto en la Junta con la propuesta de García de Noblejas, que reivindicó la convocatoria en pleno del cuerpo de la nobleza, fundamentando la misma, en el derecho que por tradición conservaba.

Francisco Amorós, del Consejo de Indias, solicitó la sustitución de la frase “Consejo de Castilla” por la de “Consejo de España e Indias”, lo que ponía de manifiesto, que América estaba presente en la Asamblea.

Una de las cláusulas que integraban la fórmula del juramento del Rey era “respetar y hacer respetar la religión católica”. Góngora estimaba que era conveniente, que precediera a la misma el verbo “mantener” y el Duque de Frías, por su parte, añadía que debía incluir el de “proteger” la religión católica. Cea propuso que la frase “territorio de España” fuese sustituida por la de “territorio español” ya que aquella parecía referirse exclusivamente a la Península. Mila de la Roca, Angulo, Llorente, Ranz Romanillos, Ettenhard, Pereyra y Arribas, aconsejaron que al término integridad

se le añadiese el de independencia, poniendo de manifiesto con su enmienda, la preocupación por la situación política de aquellos momentos.

Otros diputados, entre los que se encontraba Francisco Ignacio de Benuza exigían que se añadiese a la formula de juramento: “guardar la Constitución y la Propiedad”, para garantizar de este modo, la propiedad individual.

Luis Marcelino Pereyra, Alcalde de Casa y Cortes; Vicente Alcalá Galiano, del Consejo de Hacienda; Cristóbal de Góngora, Oficial mayor de la Secretaría del despacho de Hacienda; Francisco Cea, Director del Botánico; Francisco Angulo, de la Junta de Comercio; Pablo Arribas, Fiscal de la Sala de Alcaldes y José Gómez Hermosilla, coincidían en que era necesario que el Rey prometiese mantener en toda su integridad la Constitución “observándola y haciéndola observar”. Su pretensión era “establecer solemnemente el sometimiento del Monarca a las normas intangibles del estatuto constitucional, poniendo un freno y una limitación al poder absoluto y despótico del Rey y sus validos y formulando una réplica a los alegatos de Adurriaga, que pretendía colocar al Rey por encima de la Constitución”³⁰⁹.

Las propuestas de estos diputados se fundamentaban, en primer lugar, en una importante cuestión doctrinal en aquel momento, en el que se iniciaban las reformas necesarias para sellar el fin del Antiguo Régimen de arraigado absolutismo y plasmar un nuevo orden de libertad e igualdad, que traería consigo la limitación de todos los poderes por la supremacía de la ley, constituyendo el Estado de Derecho; en segundo lugar, la influencia de las nuevas ideas políticas de su tiempo y, en tercer lugar, la desconfianza generada por el gobierno de Godoy.

Francisco Angulo en su informe lo ponía de manifiesto: “la Constitución es el pacto entre el Soberano y el pueblo, o los vasallos, y el juramento es la garantía del cumplimiento de lo pactado; la oferta, pues, de este cumplimiento parece lo esencial en un juramento”³¹⁰.

El Título II no estuvo exento de omisiones y deficiencias. Varios diputados hicieron propuestas a estas omisiones. Cea propuso que se dotase al Texto constitucional de nuevas disposiciones que regulasen los supuestos de abdicación y de incapacidad del Rey, dado que no estaban contemplados en el mismo. Propone para subsanar estas deficiencias los siguientes artículos: “Art... El Rey puede, por razón de ancianidad y enfermedades habituales, o por otras justas causas, abdicar la Corona.

³⁰⁹ Sanz Cid., Op. cit., p. 332; Actas..., Op. cit., p. 71 y 72.

³¹⁰ Sanz Cid., Op. cit., p. 332; Actas..., Op. cit., p. 87 y 88.

Art... No podrá verificarlo sin haberlo antes consultado tres veces en el Consejo de Estado, y por su dictamen propuesto al Senado. Art... En habiendo el Senado declarado admisible la abdicación, ya no puede el Rey dejar de verificarla, y se convocaran las Cortes para aceptarla y proclamar al nuevo Soberano. Art... Se asignará al Rey que abdicare 500.000 pesos fuertes del Tesoro de la Corona para sus alimentos”. Para cubrir los supuestos de incapacidad propuso los siguientes preceptos: “Art.. Si por enfermedad incurable o por decrepitud llegare el Rey a perder alguna de las facultades intelectuales o físicas indispensables para gobernar con acierto, hará, si lo permite el estado de su salud, abdicación de la Corona por suplica del Senado; y si se halla incapaz de hacerlo, declarará el mismo Senado “que conviene poner al Príncipe en posesión de la Corona. Art.. Para que haya lugar a esta declaración, es necesario que el Príncipe sea mayor de edad; pues no siéndolo, se establecerá la Regencia, considerando al Rey anciano o imposibilitado de reinar como si fuera menor”³¹¹.

Pero, además, hecho de menos la prescripción y la formula del juramento que el Pueblo debía de prestar al Rey, lo que le llevo a proponer la inclusión de los siguientes preceptos: “Art... En acabando el Rey de prestar el juramento, subirá al Trono y será aclamado por la Nación representada por las Cortes, que á una vez exclamarán por tres veces: ¡Viva el Rey! repitiendo el Senado, el Consejo de Estado y el Real (o de Castilla) y demás de la Asamblea la misma aclamación. Art... Los decanos de los tres Estamentos prestarán a un tiempo juramento al Rey en sus manos, repitiendo las Cortes, el Senado y toda la Asamblea: Lo juramos. Art... La formula del juramento de la Nación, representada por las Cortes es la siguiente: Juramos sobre los Santos Evangelios que V.M. tiene en sus manos respetar y hacer respetar nuestra Santa Religión y la Constitución del Estado, respetar y hacer respetar vuestra augusta Persona y vuestros derechos y prerrogativas Reales; guardaron obediencia y fidelidad, y mantener vuestra soberanía en la independenciam y esplendor en que la constituyó Napoleón el Grande. Lo juramos por el pueblo español. Art... El Rey actual D. José Napoleón I prestará el juramento constitucional de la Asamblea de Notables congregados en Bayona, mientras se convocan las primeras Cortes, en que se ratificará uno y otro juramento”.

Un sector de diputados propuso que dicha omisión fuese subsanada “porque siendo la Constitución un pacto entre el Rey y la Nación, es claro que al juramento del Rey debe de seguir el de la Nación”³¹². Alcalá Galiano se amparaba en la tradición

³¹¹ Actas..., Op. cit., p. 97.

³¹² Sanz Cid., Op. cit., p. 333.

española, dado que en España suponía un ritual el juramento. Se propuso como fórmula para el mismo: “Juro fidelidad y obediencia al Rey y guardar la Constitución y las leyes”³¹³.

Arribas, Gómez Hermosilla y Cea, por su parte, reclamaron la adición de nuevas disposiciones dedicadas al Príncipe de Asturias y a las atribuciones y prerrogativas del Rey, al considerar que éstas no se encontraban suficientemente desarrolladas en el Texto constitucional. De esta forma “vería el pueblo que el Monarca, ilimitadamente poderoso para hacer el bien, el mismo se da las manos para que nunca sus sucesores puedan abusar de su poder”³¹⁴. El absolutista Adurriaga adoptaba una postura opuesta al decir que: “En el caso del Rey justo el Rey necesita barreras, y en el caso de Rey no justo faltan fuerzas al pueblo para oponérselas, y aun que las tuviese, hace falta empezar por la división y sigue inmediatamente la anarquía. Todo se evita con el sufrimiento y sumisión a la autoridad del Rey, aunque por desgracia abuse de ella alguna vez”³¹⁵. Por tanto, se pone de manifiesto que una de las preocupaciones de los miembros de la Junta era las limitaciones de las facultades del Monarca.

En la Junta décima, celebrada el día 28 de junio de 1808, fue sometida a votación la cuestión de si se estimaba necesaria la adopción de una medida que, recogida en el Texto constitucional, evitase los riesgos de la anarquía ante el supuesto de que acaeciese la muerte del último Rey sin haber designado sucesor y, en su caso, los términos de la misma. Los resultados de la misma fueron los siguientes que “cinco individuos fueron de dictamen que nada se añadiese, y setenta y seis restantes, que era necesario evitar las consecuencias que tal acontecimiento traería consigo, por medio de un artículo extendido en esta o semejante forma: si el último Rey muriese, sin haber designado sucesor, se pondrán al frente del Gobierno los cinco senadores más antiguos, formando un Consejo de interregno, el cual, dentro de las veinticuatro horas, expedirá orden para que en el mes se junten las Cortes a hacer la elección de nuevo Monarca”³¹⁶. Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por Napoleón.

Respecto al valor que tendría la aceptación dada por las Cortes a la designación del sucesor efectuada por el Rey en su testamento, se planteó la cuestión en los siguientes términos: “¿Quedará el artículo tal como está o por el contrario en lugar de la palabra aceptación se usará la de aprobación u otra equivalente expresiva de admitir o

³¹³ Actas..., Op. cit., p. 85.

³¹⁴ Sanz Cid., Op. cit., p. 334; Actas..., Op. cit., p. 99.

³¹⁵ Sanz Cid., Op. cit., p. 334; Actas..., Op. cit., p. 99.

³¹⁶ Acta..., Op. cit., p. 41.

no al designado?”³¹⁷. Emitidos los sufragios, tan solo nueve miembros opinaron que debía quedar el artículo tal como estaba y los restantes fueron del dictamen de que se llevase a efecto la sustitución que se proponía, de forma que en lugar de decir para su “aprobación”, se dijese para su “aceptación”. Es relevante que la Comisión se limitase a votar simplemente la propuesta de sustituir las palabras señaladas y que, sin embargo dejase de lado el fondo de la cuestión que realmente se había reclamado, como era salvaguardar las deficiencias contenidas en dicha disposición respecto a la situación y efectos que derivarían en el supuesto de que las Cortes no aceptasen la persona designada por el Rey en su testamento. Napoleón apreció que la Comisión había omitido la cuestión de fondo a tratar y simulando complacer la petición formulada, se limitó a aceptar la sustitución de los vocablos que había sido solicitada y, así se recoge en el último párrafo del artículo 2 del Texto definitivo que dice: “Esta designación del Rey, se presentará a las Cortes para su aprobación”.

Respecto a si debían ir encabezados los títulos del Rey con la palabra “don”, se emitieron cuarenta votos a favor de que se conservase, frente a treinta y ocho en contra³¹⁸.

Se planteó la propuesta de reducir a veinticinco el número de arzobispos y obispos que, en representación del clero, debían asistir a la ceremonia de juramento del Monarca. Se consideró que la petición formulada era razonable y fue aceptada por Napoleón, pero en unos términos diferentes, ya que no se reducían los miembros del clero a veinticinco, sino que se les excluía de la ceremonia de juramento. Además, se alteraba el orden de las instituciones que asistirían a la misma, colocando al Senado y al Consejo de Estado por delante de las Cortes. Todo ello dará lugar a que el artículo 5 del Texto definitivo quedase redactado en los siguientes términos: “El Rey, al subir al trono o al llegar a la mayor edad, prestará juramento sobre los Evangelios y en presencia del Senado, del Consejo de Estado, de las Cortes y del Consejo Real, llamado de Castilla. El Ministro Secretario de Estado extenderá el acta de la prestación del juramento”.

Se planteó la conveniencia de incluir en la formula de juramento términos de gran trascendencia como eran: “guardar la Constitución, mantener la independencia y respetar y hacer respetar la propiedad”. La cuestión fue sometida a votación en los siguientes términos: “¿se añadirá a la formula del juramento del Rey, que jura guardar y hacer guardar la Constitución, mantener la integridad y la independencia de la España y

³¹⁷ Actas..., Op. cit., p. 38.

³¹⁸ Actas..., Op. cit., p. 38.

sus dominios, respetar y hacer respetar la propiedad etc., o se conservará el artículo como esta?”³¹⁹. Por unanimidad se acordó que se hiciese la adición en los términos indicados, quedando redactada la fórmula del juramento del Rey en el artículo 6 del Texto definitivo de la siguiente manera: “Juro sobre los santos Evangelios respetar y hacer respetar nuestra santa religión, observar y hacer observar la Constitución, conservar la integridad y la independencia de España y sus posesiones, respetar y hacer respetar la libertad individual y la propiedad y gobernar solamente con la mira del interés, de la felicidad y de la gloria de la nación española”.

Se planteó la sustitución de la preposición “de” por la de “por” y por unanimidad se acordó la misma. Esta variación tuvo su reflejo en el artículo 4 del Texto definitivo que dice: “En todos los edictos, leyes y reglamentos, los títulos del Rey de las Españas serán: D.N., por la gracia de Dios y por la constitución del estado, Rey de las Españas y de las Indias”.

Por acuerdo unánime de la Junta, se introduce, por primera vez en el Texto constitucional el artículo 7 que dice: “Los pueblos de las Españas y de las Indias prestarán juramento al Rey en esta forma: “Juro fidelidad y obediencia al Rey, a la Constitución y a las leyes”. Las observaciones formuladas por los miembros de la Junta se tuvieron en cuenta por el Emperador.

Se elimina de este Título el artículo 2 del tercer Proyecto que establecía que “el Príncipe José Napoleón, Rey de Nápoles y de Sicilia, es Rey de las Españas y de las Indias”. Era lógica la supresión de este precepto, ya que suponía una contradicción permitir que José Bonaparte fuera el Rey de dos países cuando el artículo 4 del Proyecto constitucional prohibía la reunión de la Corona de España con otra en una misma persona.

El resto de enmiendas que en sus dictámenes formularon los diputados no fueron tenidas en cuenta. De cualquier forma, se hizo constar a los diputados al finalizar la novena sesión, que el resultado de sus deliberaciones no tendría otro valor que el recoger su opinión sobre los diferentes artículos³²⁰.

Algunas cuestiones reclamadas con carácter general por los diputados para todo el Texto constitucional en su conjunto, tuvieron su reflejo en este Título. Así, en el

³¹⁹ Actas..., Op. cit., p. 38.

³²⁰ “Para todas las votaciones que se hicieron tuvo la Junta presente que el resultado de sus deliberaciones no era para otro objeto, ni tenía otro valor que el de que presentase su opinión en los diferentes artículos, sobre lo que manifestaba al benéfico autor del Proyecto de constitución, para que las luces de su sabiduría y experiencia examine y vea que punto merece ser escuchado”, en Actas..., Op. cit., p. 38.

artículo 3 del Texto definitivo se incluye la referencia a la Corona de España y de “las Indias”.

Estas fueron las variaciones más relevantes de este Título.

En conclusión, se eliminó de la ceremonia de juramento del Rey a los arzobispos y obispos y se alteró el orden de sus miembros, situando al Senado y al Consejo de Estado por delante de las Cortes.

Se incluyeron en la formula de juramento cláusulas de gran trascendencia como las de “observar y hacer observar la Constitución”, la de conservar, además de la integridad, la independencia de España y sus posesiones, así como la de respetar la propiedad.

No obstante, cabe resaltar, la inclusión del precepto que contiene los términos de la formula del juramento que el Pueblo debía de prestar al Rey.

Título III: *De la Regencia*

El Título III bajo la rúbrica de la Regencia surge por primera vez en el tercer Proyecto constitucional. Constaba de trece artículos, del 8 al 20, de los cuales dos de ellos tratan de la Guarda del Rey menor y del Consejo de Tutela.

Las disposiciones que componen este Título encuentran su correspondencia casi literal en el articulado del Senado Consulto del Floreal del año XII.

El artículo 8 establecía la mayoría de edad del Rey en los dieciocho años, coincidiendo en su redacción con el artículo 17 del Senado Consulto³²¹.

Del artículo 9 al 12 se regulaban los requisitos de la figura del Regente.

El artículo 9 exigía la edad de veinticinco años para ser Regente, indicando en el artículo 10 que éste debía ser la persona designada por el Rey predecesor; en su defecto, el artículo 11 señalaba que sería el Infante más alejado al trono en el orden de herencia y el artículo 12 derivaba al pariente más próximo.

Los artículos 9, 10 y 12 se correspondían con el 18³²², 19³²³ y 22³²⁴ del Senado Consulto Floreal del año XII.

³²¹ Artículo 17 del Senado Consulto: "El Emperador es menor hasta la edad de diez y ocho años cumplidos".

³²² Artículo 18 del Senado Consulto: "El Regente debe de tener, cuando menos, veinticinco años cumplidos. Las mujeres son excluidas de la Regencia".

³²³ Artículo 19 del Senado Consulto: "El Emperador designa el Regente entre los Príncipes franceses, que tengan la edad exigida por el artículo precedente, y en su defecto, entre las grandes dignidades del Imperio".

El artículo 11, por el contrario, seguía nuestro derecho tradicional, apegándose a la Ley tercera del Título XV de la Partida II, que exigía que el Regente no tuviese codicia por heredar lo ajeno y se alejaba del artículo 20³²⁵ de la legislación francesa.

El Estatuto de Bayona contempla la responsabilidad y el ejercicio de los actos del Regente. Así, el artículo 13 le exonera de cualquier tipo de responsabilidad, respecto de los actos de administración derivados del ejercicio de su cargo y el artículo 14 dispone que “todos los actos de Regencia se harán en nombre del Rey menor”. Estos dos artículos encontraban su precedente en los artículos 25³²⁶ y 26³²⁷ del Senado Consulto.

La dotación anual del Regente, indicada en el artículo 15, ascendía a la cuarta parte de la renta de la dotación de la Corona, correspondiéndose con el artículo 29³²⁸.

Para el supuesto en el que el Rey predecesor no hubiese designado Regente o bien ninguno de los Infantes tuviese veinticinco años cumplidos, el artículo 16 instituye un Consejo de Regencia que, constituido por los ministros, decidirá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17, todos los negocios de Estado a pluralidad de votos, llevando el Ministro Secretario de Estado el Registro de las deliberaciones. Este precepto seguía, una vez más, la legislación francesa³²⁹.

El artículo 18 dispone que la Regencia no daría derecho alguno sobre la persona del Rey menor. Igual sucedía en el Senado Consulto³³⁰.

La guarda del Rey menor se confiaba a la madre y, en su defecto, a la persona designada por el Rey predecesor (artículo 19), estando en consonancia con nuestro derecho histórico, que así lo regulaba en la Ley tercera del Título XV de las Partidas. La legislación francesa tampoco se apartaba de este orden y así lo recoge el artículo 30³³¹ del Senado Consulto. Sin embargo, las observaciones formuladas por los diputados asistentes a la Asamblea celebrada en Bayona, darán lugar a que se altere el orden

³²⁴ Artículo Regencia 22 del Senado Consulto: "Si en razón de la menor edad del Príncipe llamado a la Regencia, en el orden de herencia, ésta es deferida a un pariente más alejado..., continúa en funciones hasta la mayor edad del Emperador"

³²⁵ Artículo 20 del Senado Consulto: "En defecto de designación de la parte del Emperador, la Regencia es deferida al Príncipe más próximo en grado que tenga veinticinco años".

³²⁶ Artículo 25 del Senado Consulto: "El Regente no es personalmente responsable de los actos de su administración".

³²⁷ Artículo 26 del Senado Consulto: "Todos los actos de la Regencia son en nombre del Emperador menor"

³²⁸ Artículo 29 del Senado Consulto: "El sueldo del Regente se fija en el cuarto de la lista Civil".

³²⁹ Artículo 27 del Senado Consulto: "El Regente no propone ninguna ley ni adopta ningún reglamento, sino después de haber oído el parecer del Consejo de Regencia"

³³⁰ Artículo 28 del Senado Consulto: "La Regencia no confiere ningún derecho sobre la guarda del Emperador menor".

³³¹ Artículo 30 del Senado Consulto: "La guarda del Emperador menor es confiada a su madre, y en su defecto al Príncipe designado por el predecesor del Emperador menor".

señalado en este precepto, al confiar la Guarda del Rey menor, en primer lugar a la persona designada por el predecesor del Rey menor y en su defecto a la madre, lo que suponía un alejamiento de nuestra tradición y del artículo 30 del Senado Consulto.

El Consejo de Tutela quedaba regulado en el artículo 20. Se componía de los Ministros, sin indicar su número, lo que hacía suponer que estaba integrado por todos ellos. Tenía encomendada la función de cuidar de la educación del Rey menor, siendo consultado en todos los negocios importantes relativos a su persona y a su Casa.

Por lo tanto, el Consejo de Tutela quedaba configurado como un órgano preocupado de la formación del Rey menor, que debía ser consultado en todos los asuntos de gran relevancia, tanto para su persona, como para la Casa Real.

Este Título de la Regencia va a conservar en el Texto definitivo el mismo lugar, rúbrica, número de artículos y numeración que en el Proyecto presentado a la Asamblea, sin embargo, va a ser objeto de varias observaciones y propuestas por parte de los diputados asistentes a la misma.

La acogida que tuvieron los preceptos que lo integran por parte de sus miembros, difirió de unos a otros, pero las cuestiones que acapararon mayor protagonismo eran las referidas a la minoría de edad del Rey, a la designación del Regente, a la dotación económica del mismo, así como a la composición del Consejo de Regencia, del Consejo de Tutela y a la Guarda del Rey menor. Cuestiones que afectaban a tres de sus artículos que verán modificado su contenido en el Texto definitivo.

La minoría de edad del Rey estaba fijada en los dieciocho años. Hasta esa edad se designaba un Regente. Todos los diputados se mostraron conformes con esta disposición, sin embargo, un sector de los mismos entre los que se encontraban el Duque de Frías, Arribas, Gómez Hermosilla, Pereyra y Llorente estimaron conveniente que se hiciese una excepción a lo dispuesto en este artículo para el supuesto de que el Rey menor fuese a contraer matrimonio o estuviese casado antes de los dieciocho años, pues, "parecía poco decente que un Monarca que sería o podría ser ya Jefe de familia no gobernase su reino". Fueron dos las propuestas formuladas al respecto para subsanar esta situación. La primera de ellas era establecer la mayoría de edad consiguiente al matrimonio. Para ello, proponen añadir al artículo que contemplaba que el Rey era menor hasta la edad de dieciocho años la frase "o hasta que se case". La segunda, que se prohibiese al Rey menor contraer matrimonio hasta que alcanzase la edad necesaria para reinar. Para esta última, Arribas y Gómez Hermosilla creyeron conveniente que esta situación fuese regulada por una ley que exigiese que ningún Príncipe podría casarse

antes de los dieciséis años. De este modo, se trataban de evitar los inconvenientes que traerían consigo el hecho de que el Rey menor quisiera contraer matrimonio antes de alcanzar la mayoría de edad. Francisco Antonio Cea, por su parte, propuso la inclusión en el Texto constitucional de un nuevo artículo que estuviese redactado en los siguientes términos: “Que teniendo el Rey diecisiete años cumplidos se tratara en el Consejo de Estado en presencia y de acuerdo con S.M. la elección de la Princesa con quien ha de casarse cumplidos los dieciocho años”³³², ya que el Proyecto constitucional no precisaba nada respecto a su matrimonio.

El Proyecto constitucional tan solo contemplaba la Regencia por causa de minoría de edad del Rey. Esta circunstancia fue advertida por Mila de la Roca, Tomas Herrera y Adurriaga que pidieron fuesen incluidos nuevos preceptos que regulasen los supuestos de incapacidad física y moral del Rey. De ahí, que Arribas propusiera una serie de artículos que contemplasen los supuestos de incapacidad del Rey por enfermedad tanto física o como psíquica. El Conde de Noblejas, reclamó una disposición que obligara al Regente a prestar juramento de fidelidad al Monarca. Tampoco pasó desapercibida la omisión respecto a la dotación económica del Regente. Surgieron dos posturas divergentes para subsanar la misma. De un lado, los que reivindicaban que dicha dotación fuese tomada del Tesoro Público, entre los que se encontraban Francisco Amorós y, de otro, los que reclamaban que la misma se tomara del Erario Real. Vicente Alcalá Galiano se adhirió a ésta última y Góngora, por su parte, estimó que la cuantía de la dotación debía ascender a ocho millones de pesos fuertes, equiparándola con la de la Reina viuda.

Desde el punto de vista formal, Luis Marcelino Pereyra solicitó que fuesen sustituidos los tiempos “es” y “hay” por “será” y “habrá”, por considerar que “esta formula imperativa es mucho más propia de una ley escrita en lengua castellana”.

La escasa trascendencia del artículo 9 que fijaba en veinticinco años la edad exigida para ser Regente no suscitó ninguna enmienda, tan solo la denominación de Regente encontró la objeción de Pereyra que manifestó que “habiéndose llamado a los que regían los Reinos en la menor edad de sus Reyes, Gobernadores del Reino, no encontraba motivo para que ahora recibiesen la denominación de Regente, porque, -decía- si es porque hay Gobernadores de plazas y de Tribunales, también hay Regentes de Audiencia, de estudios y hasta de boticas e imprentas”.

³³² Actas..., Op. cit., p. 38.

Los llamamientos constituciones a la Regencia seguían el orden señalado en los artículos 9, 10 y 11 del Proyecto constitucional, encomendando la Regencia a la persona designada por el Rey predecesor. Góngora, creía que era conveniente exigir al Infante en quien recayese la Regencia, la condición de que residiese en España en el momento del nombramiento, “entendiendo caducado este derecho cuando el llamado a la Regencia hubiese obtenido otro nombramiento”. Mila de la Roca y Herrera, por su parte, consideraban necesario para el caso en que la Regencia se encomendara al pariente más próximo en el orden de herencia, que esta tuviera validez cuando fuese aprobada su designación por la Nación reunida en Cortes. Arribas y Gómez Hermosilla, estimaban para el supuesto en que fuese confiada la Regencia al Infante en el que concurriese el derecho a ser Regente y el de sucesor del Rey menor, se estuviese a lo dispuesto en el artículo 16 del Proyecto constitucional, que exigía la formación de un Consejo de Regencia. En el mismo sentido se manifestaron respecto al artículo 11 que disponía, que en defecto de designación del Rey predecesor recayese la Regencia en el Infante más distante en la sucesión al Trono, dado que podía suceder que los Infantes más lejanos en el orden de herencia no tuviesen veinticinco años y tuviese que recaer la Regencia en el inmediato sucesor. Tras advertir que era arriesgado poner el gobierno en sus manos, proponen dos incompatibilidades al respecto. La primera, que el llamado a la Regencia no pudiese ser el inmediato sucesor a la Corona y, la segunda, que no estuviese establecido fuera de España.

La preocupación de los miembros de la Asamblea ante la posibilidad de encomendar el gobierno de España a un Príncipe extranjero era evidente. Intentaban por todos los medios evitar un conflicto de intereses.

Otra de las cuestiones que acaparó la atención de los reunidos fue la responsabilidad del Regente. El Texto constitucional nada disponía al respecto, lo que fue advertido por Góngora y Frías, quienes formularon la siguiente petición: “que se limite la exoneración de la responsabilidad o no se haga mención alguna al contenido de este artículo”. Joaquín Ignacio de Benuza reclamó que se exigiese al Regente responsabilidad en el supuesto en que se excediese en el ejercicio de sus funciones. Sus enmiendas ponían de manifiesto que estos diputados no se percataron de la verdadera naturaleza política y jurídica de la función de Regente.

El Consejo de Regencia suscitó gran número de protestas. Para el supuesto de no haber designado Regente el Rey predecesor y de no tener veinticinco años cumplidos

ninguno de los Infantes, el artículo 16 establecía que la Regencia sería ejercida por los ministros constituidos en un Consejo de Regencia.

Todos los diputados se mostraron conformes en no permitir que el Consejo de Regencia se confiara a los ministros, al estimar que este cargo conllevaba una serie de obligaciones y responsabilidades que eran incompatibles con las superiores funciones de Regente. Sin embargo, discreparon unos y otros, en la forma que proponían para constituir ese Consejo. Arribas y Gómez Hermosilla proponían que el Senado nombrase un Gobernador General del Reino y un Consejo de Regencia integrado de un Senador, un Consejero de Estado, un diputado de Cortes y un Consejero de Castilla.

Alcalá Galiano, Góngora, Mila de la Roca y Herrera insinuaron, por su parte, que debía componerse de cinco senadores elegidos por el Senado o por las Cortes, si éstas estuviesen reunidas al ocurrir el fallecimiento del Monarca. Francisco Amorós, en primer lugar, objetó que el Consejo de Regencia se integrase de los Ministros, pues resultaba contradictorio con los artículos 17 y 29 del Proyecto constitucional, dado que éste contemplaba que varios Ministerios podían ser acumulados en una sola persona, lo que podía originar que todos los departamentos ministeriales recayesen en manos de un solo Ministro y, además, que no pudiesen ser tomadas las decisiones a pluralidad de votos como establecía el artículo 17. En segundo lugar, propone que el Consejo de Regencia quedase formado por los Presidentes de las secciones del Consejo de Estado.

La mayor parte de los diputados, entre los que se encontraban Arribas, Gómez Hermosilla, Romanillos, Alcalá Galiano, Góngora, Angulo, Mila de la Roca y Herrera, se mostraron unánimes al considerar que en la Guarda del Rey menor debía ser preferida la persona designada por el Rey predecesor y, en su defecto, la madre. Esta propuesta era contraria al Texto constitucional. De un lado, invertía el orden de prelación que fijaba el artículo 19 y, de otro, se apartaba de nuestro derecho tradicional, de lo dispuesto en la Ley de las Partidas (Ley Tercera, Título XV, Partida II), que confiaba la guarda a la madre, y en su defecto, a la persona nombrada por el Rey predecesor. No faltó la opinión de algunos diputados extremistas que consideraban que, para el supuesto de que el Rey no hubiese designado persona para ejercer la Guarda del Rey menor y además, éste no tuviese madre, lo más idóneo sería encomendar la misma a la persona o personas que propusiera el Senado.

El Consejo de Tutela estaba compuesto por los ministros, lo que suscitó entre los miembros de la Asamblea una serie de objeciones similares a las formuladas respecto al Consejo de Regencia, quizás en esta ocasión fueron menos severas. Arribas y Gómez

Hermosilla, en principio, no se mostraron contrarios a que estuviese constituido en la forma que el Proyecto señalaba, pero bajo la inspección del Senado. Llorente opinaba que era más idóneo que lo formasen los Presidentes de las secciones del Consejo de Estado. Amorós, por su parte, prefería que se constituyese por los cinco senadores más antiguos.

Se sometió a deliberación de los miembros de la Junta, si debía recaer la Regencia y la Tutela en el inmediato sucesor. Se acordó por unanimidad que en previsión de tales supuestos fuese adicionado al Texto constitucional un nuevo artículo redactado en los siguientes términos: “la Regencia del Reino y la Tutela del Rey no podrá recaer nunca, ni una ni otra, en el inmediato sucesor a la Corona”³³³.

Fue planteada la cuestión de si convendría que fuese recogido expresamente en el Texto constitucional la no admisión a la Regencia del Infante que se hallase establecido fuera de España. Por unanimidad se decidió que no sería admitido³³⁴. Sin embargo, Napoleón no tuvo en consideración la decisión adoptada por la Junta y rechazó la propuesta formulada.

La redacción del artículo 15 del proyecto constitucional que establecía que “la dotación anual del Regente será la cuarta parte de la renta de la Corona” adopta una nueva redacción más clara y precisa en el artículo 15 del Texto definitivo que dice: “de la renta con que está dotada la Corona, se tomará la cuarta parte para la dotación del Regente”. De este modo, se aclaraba que el erario real sería el que soportaría las cuantías asignadas al Regente.

Las propuestas sobre la composición del Consejo de Regencia, recogida en el artículo 16 del Proyecto constitucional, fue objeto de votación, planteándose en los siguientes términos: “En defecto de las personas designadas para la Regencia, ¿se confiará esta a los Ministros o se nombrará el Consejo de Regencia de los senadores?”. Por unanimidad se acordó esta última.

Respecto al orden fijado en el artículo 19 para ejercer la Tutela del Rey menor se acordó por unanimidad su inversión. El espíritu unánime de la Junta determinó, que se produjese un cambio en la redacción de este artículo.

A continuación, se planteó la enmienda sobre la composición del Consejo de Tutela que señalaba el artículo 20. Tras su deliberación, nuevamente por unanimidad se decidió que fuese integrada por los senadores, debiendo ser distintos de los que

³³³ Actas..., Op. cit., p. 41.

³³⁴ Actas..., Op. cit., p. 41.

formasen el Consejo de Regencia en caso de que éste se hubiese constituido³³⁵. Esta enmienda venía a colación de la formulada respecto al Consejo de Regencia al que aludía el artículo 16 del Proyecto constitucional.

La admisión por Napoleón de las tres enmiendas, dio lugar a una nueva redacción de los artículos 16, 19 y 20, que en el Texto definitivo aparecieron en los siguientes términos: En el caso de no haber designado regente el Rey predecesor, y de no tener veinticinco años cumplidos ninguno de los infantes, se formaría un Consejo de regencia compuesto de los siete senadores más antiguos (artículo 16). La guarda del Rey menor se confiaría al Príncipe designado a este efecto por el predecesor del Rey menor, y, en defecto de esta designación, a su madre (artículo 19), a pesar de que en un primer momento los diputados se oponían a alejarse del Derecho histórico español, de lo dispuesto en la Ley de las Partidas, que otorgaba preferencia a la madre respecto a la persona designada por el Rey predecesor.

Finalmente en el Texto definitivo se alteraba el orden de las personas a las que se había atribuido la Guarda del Rey menor, confiándose en primer lugar a la persona designada por el Rey menor y, en su defecto a la madre. Un Consejo de Tutela, compuesto de los cinco senadores nombrados por el último Rey, tendría el especial encargo de cuidar de la educación del Rey menor y sería consultado en todos los negocios de importancia relativos a su persona y a su Casa. Si el último Rey no hubiere designado los senadores, compondrían este Consejo los cinco más antiguos. Para el supuesto en que concurriese al mismo tiempo el Consejo de Regencia, compondrían el Consejo de Tutela los cinco senadores que siguiesen por orden de antigüedad a los del Consejo de Regencia (artículo 20).

Se eludieron el resto de las enmiendas presentadas a este Título y el Proyecto no sufrió mas variaciones en su Texto definitivo.

Título IV: *De la Dotación de la Corona*

El Título IV dedicado a la Dotación de la Corona esta constituido por cuatro artículos, del 21 al 24, que adquieren gran relevancia. Previamente, este Título fue objeto de varias modificaciones.

³³⁵ Actas..., Op. cit., p. 41.

En el primer Proyecto el Título III, bajo la rúbrica "Dotación de la Corona. Lista Civil" estaba integrado por tres artículos que van del 8 al 10, ambos inclusive.

La diferenciación entre bienes del Rey y bienes del Estado confundidos hasta entonces, se constata por primera vez en el Estatuto de Bayona, que en su artículo 8 atribuye solamente al Patrimonio Real los Palacios de Madrid, el Escorial, la Granja, Aranjuez, el Pardo y todos los demás, que hasta entonces habían pertenecido a la Corona, con los parques, bosques, cercados y propiedades dependientes de ellos, sin tener en cuenta su naturaleza y disponiendo, que sus rentas ingresasen en el Tesoro Real. Además, se añadía una cláusula para el supuesto de que las rentas de los bienes no alcanzasen la cantidad de un millón de pesos fuertes, en cuyo caso, sería aumentada con nuevos dominios hasta cubrir dicho importe. Ello garantizaba que el Rey dispusiera de los recursos suficientes de la Corona.

El artículo 8 encuentra su precedente en el Senado Consulto del año XII³³⁶, pero, además, a Napoleón no le resultó difícil conocer el número de residencias reales de España por los datos que le proporcionaban los diversos informes emitidos por sus agentes imperiales, entre los que cabe destacar el de M. Tournón de fecha 20 de diciembre de 1808 facilitándole información muy concreta sobre la situación en la que se encontraba España y la respuesta que las distintas provincias españolas le dispensarían, haciendo una descripción detallada de las figuras más relevantes de la Corona: El Rey, la Reina, el Príncipe de Asturias, el Príncipe de la Paz, los Infantes D. Carlos y D. Francisco. También, hizo una descripción del Ejército, de los Gobernadores, de las plazas fuertes y de las provincias más relevantes.

Las residencias reales fueron otra de las cuestiones tratadas en su informe, poniendo de relieve, además, la vida que los Monarcas desarrollaban anualmente, lo que le facilitaba una información precisa de los Palacios más utilizados: Escorial, San Ildefonso y Aranjuez, que serían asignados por Napoleón como Patrimonio Real en el articulado del primer Proyecto Constitucional.

El artículo 9 adopta el sistema llamado de "Lista civil", al disponer: "El Tesoro Público entregará al de la Corona una suma anual de dos mil pesos fuertes por duodécimas partes o mesadas"³³⁷.

³³⁶ Art. 16 del Senado Consulto del año XII: "El Emperador visita las provincias, en consecuencia, son establecidos palacios imperiales en los cuatro puntos principales del Imperio. Estos palacios serán designados y sus dependencias determinadas por una ley", en Sanz Cid., Op. cit., p. 177.

³³⁷ Sanz Cid., Op. cit., p. 178

El sistema de “Lista Civil” consistía en la atribución a la Corona de una cantidad para hacer frente a los gastos derivados del ejercicio de sus funciones. En España este sistema suponía un gran progreso, de un lado, como método para diferenciar y separar aquellos recursos públicos destinados a la Casa del Rey del resto de los recursos y del propio Patrimonio privado del Monarca y, de otro, como límite a los excesivos gastos derivados de los bienes y necesidades de la Corona. Por tanto, quedaba desligado el Patrimonio privado del Rey del resto de los recursos estatales.

El Senado consulto del año XII en todo lo referido a la Lista Civil, se remitía a lo dispuesto en los artículos 8³³⁸, 10³³⁹ y 11³⁴⁰ de la Constitución monárquica del año 1791.

El artículo 10 dispone, que el Tesoro Público pagará al Tesoro de la Corona una cantidad de doscientos mil pesos fuertes como dotación para alimentos destinados a los Infantes de España. Este artículo difería del modelo francés, ya que la dotación de los Infantes era fijada por el cuerpo legislativo una vez alcanzasen éstos la edad de veinticinco años o contrajeran matrimonio y, además, no asignaba una cuantía concreta.

Las variaciones introducidas a este Título en el segundo Proyecto constitucional son las siguientes: En primer lugar, el Título III, “Dotación de la Corona. Lista Civil”, pasa a ocupar el Título IV, bajo la rúbrica “Dotación de la Corona”, al desplazar el Título VII dedicado al “Culto” al Título I, suprimiendo, además, la expresión “Lista Civil” incluida en el epígrafe. En segundo lugar, se le añadió un nuevo párrafo al artículo 9 (art. 10 del primer Proyecto), diferenciándolo con letra bastardilla: "Esta suma no podrá ser aumentada por encomienda u otros beneficios sin funciones, los cuales son destinados exclusivamente a recompensar servicios prestados al Estado"³⁴¹. Esta adición fue sugerida por la Comisión de los Trece³⁴², al considerar elevada la cuantía que en

³³⁸ Art. 8 (capítulo II, Sección tercera) del Senado Consulto del año XII: "No se concederá a los miembros de la familia del Rey ningún sueldo por parentesco. Los hijos del Rey posteriores al primogénito recibirán a la edad de veinticinco años o a su matrimonio una renta fijada por el Cuerpo legislativo".

³³⁹ Art. 10 (capítulo II, Sección primera) del Senado Consulto del año XII: "La Nación provee al esplendor del Trono por una lista civil, que será fijada por el Cuerpo legislativo al comienzo de cada reinado".

³⁴⁰ Art. 11 (capítulo II, Sección primera) del Senado Consulto del año XII: "El Rey nombrará un administrador de la lista civil, que ejercerá las acciones judiciales del Rey".

³⁴¹ Sanz Cid., Op. cit., p. 237

³⁴² Sanz Cid., Op. cit., p. 214: artículo 8: "Aquí se nos ha hecho una objeción, cuya mezquindad no puede ser disimulada, pero que es explicable teniendo en cuenta la impresión profunda causada en los espíritus, por la quiebra de la Hacienda. Se ha hecho notar, que la suma indicada como sueldo de los infantes excedía de la señalada anteriormente, y que era preciso, por lo menos, establecer por principio, que no se aumentaría más. Hemos hecho notar, que había una gran ventaja para el Tesoro, entre los gastos que la lista civil señala como destinados a la Real Casa y los que hasta ahora la casa del Rey ha costado a la Nación".

concepto de alimentos era asignada a los Infantes, teniendo en cuenta la lamentable situación económica por la que atravesaba España. En consecuencia, solicitan que dicha suma no fuese incrementada nuevamente. El resto de los preceptos se mantuvieron sin variación alguna.

El tercer Proyecto se vio incrementado con una nueva disposición, quedando integrado de cuatro artículos, que iban del 21 al 24, ambos inclusive.

El artículo 23 (art. 9 del segundo Proyecto) sufre algunos cambios. De un lado, disminuye las cantidades asignadas en concepto de alimentos a los miembros de la Familia Real, excepto en el caso del Príncipe heredero, que mantiene la misma cuantía: “el Príncipe heredero de doscientos mil pesos fuertes. Cada uno de los Infantes de cien mil pesos fuertes. Cada uno de las Infantas de cincuenta mil pesos fuertes”³⁴³ y, de otro, suprime el párrafo segundo, que prohibía que la cantidad que en concepto de alimentos se asignaba a los Infantes de España, fuese incrementada “por encomienda u otros beneficios sin funciones, los cuales son destinados exclusivamente a recompensar servicios prestados al Estado”.

Se introduce por primera vez en el Texto constitucional el artículo 24 que asigna una renta de cuatrocientos mil pesos fuertes a la Reina viuda. Este precepto encontraba su precedente en el artículo 15 del Senado Consulto del año XII que dispone: “El Emperador podrá fijar la viudedad de la Emperatriz estableciéndola sobre la lista civil”.

Pocas enmiendas fueron presentadas a los cuatro artículos que integraban este Título. Benuza reconoció que la separación entre los bienes del Estado y de la Corona constituía el primer intento hacia la restauración de la Hacienda española.

Amorós hizo una observación al artículo 21. Había apreciado que todas las residencias del Monarca se encontraban en las inmediaciones de Madrid y creía conveniente que fueran conmutadas por otras situadas en lugares más alejados a la capital, evitando acumular en un mismo entorno todo el Patrimonio Real. Respecto al segundo apartado del artículo 21 que señalaba que para el supuesto de que los bienes que integraban el Patrimonio de la Corona no cubriesen la renta de un millón de pesos fuertes debía completarse con otros bienes patrimoniales, el Conde de Noblejas, en un intento de aliviar en lo posible las cargas que soportaba el Tesoro Público, propuso que se considerasen como bienes de la Corona todos aquellos que, como tales, habían sido

³⁴³ Sanz Cid., Op. cit., pp. 269-270.

entregados a Carlos IV al subir al Trono, porque era “publico y notorio” el uso poco adecuado que había dado a los mismos.

El artículo 22 no planteó objeciones. Era en España “principio naturalmente nuevo”³⁴⁴ y, además, la Dotación asignada a la Corona que ascendía a dos millones de pesos fuertes por duodécimas partes o mesadas era más elevada que las asignadas a Luis y Jerónimo Napoleón en sus respectivos territorios y la que incluso tenía atribuida, en la actualidad el Rey de España.

Las cuantías de las rentas asignadas al Príncipe heredero, Infantes e Infantas suscitaron dos observaciones. La primera fue formulada por Arribas y Gómez Hermosilla, que consideraban que los Infantes e Infantas tendrían derecho a percibir su asignación mientras estuvieran en España, ya que en caso contrario, tan solo recibirían, por una sola vez, aquello que su padre les pudiera dar en dote, siempre oído el Senado; y la segunda, formulada por Fermín Ignacio de Benuza, reclamaba que la renta de los Infantes debía sustraerse del Patrimonio de la Corona, del mismo modo que de ella se tomaba la de la Reina viuda.

El Duque de Frías creía necesario incorporar al Texto constitucional una disposición que recogiese la asignación que en concepto de gastos personales le correspondía a la Reina, así como los fondos de donde sería tomada la misma.

Tan sólo una observación fue formulada al artículo 24 por Marcelino Pereyra, quien entendía, que del mismo modo que la Dotación asignada a los Infantes era tomada del Tesoro Público debía sufragarse la conferida a la Reina viuda, ya que consideraba que la cuantía no era tan elevada como para que gravase demasiado a la Nación, sino que, por el contrario, era un inconveniente que la Reina viviese a expensas de un Rey que podría incluso no ser su hijo.

Napoleón consideró de poca trascendencia las peticiones y observaciones formuladas por los miembros de la Asamblea. En consecuencia, no se produjo ninguna variación en el Texto definitivo.

Título V: *De los oficios de la Casa Real*

El Estatuto de Bayona bajo la rúbrica “De los oficios de la casa real” dedica en su Texto definitivo dos artículos, el 25 y el 26, a esta institución.

³⁴⁴ Conard, Op. cit., p. 78 y ss.

En el primer Proyecto el Título II bajo el epígrafe “De los Oficiales de la Corona” estaba constituido de tres artículos, que iban del 5 al 7, ambos inclusive.

El artículo 5 estaba dedicado a los “Grandes Oficiales de la Corona”. De un lado, señalaba que su elección se llevaría a efecto entre los Grandes de España “de primera clase”, lo que suponía atribuir ciertos privilegios a una categoría social concreta y, de otro, indicaba que eran seis y pasaba a relacionarlos: “un Gran Capellán, un Gran Mayordomo, un Gran Chambelán, un Gran Caballerizo, un Gran Montero y un Gran Maestro de Ceremonias”. Recogía, por tanto, el esquema básico de la organización de la Casa del Rey, apartándose de la estructura tradicional española que descansaba en la figura del Mayordomo mayor, órgano directivo de gran relevancia al servicio de la misma.

El informe de La Forest y Freville sobre las observaciones de la Comisión de los Trece mostraba la disconformidad de los diputados respecto a la división de las clases sociales más altas de España en varias categorías, habida cuenta, la misma no se ajustaba a la realidad española. Proponen que la elección de los mismos se lleve a efecto entre los Grandes de España, sin distinción de clases, excepto en el caso del Gran Capellán “pues se supone muy probable que un eclesiástico llegue a las primeras dignidades, sin haber nacido entre los Grandes de España”³⁴⁵.

El artículo 6 dispone que los oficiales de la Corona eran: los Chambelanes, los Caballerizos y los Mayordomos y el artículo 7 señala que “son igualmente oficiales de la Corona el Intendente general y el Tesorero general”.

El segundo Proyecto mantenía la misma rúbrica y el mismo número de preceptos, sin embargo, del Título II pasa al Título III, al trasladarse el Título VIII dedicado a la Religión al Título I. El contenido de sus disposiciones no sufre variación, tan sólo, el artículo 4 (artículo 5 del primer Proyecto), suprime la mención expresa a la elección de sus miembros entre los Grandes de España de primera clase, dando cumplimiento a la observación formulada por la Comisión de los Trece reunida en Madrid y, además, incluye entre paréntesis, al lado del gran Chambelán, una denominación más castellana como era la de “camarero”.

³⁴⁵ Informe emitido por la Comisión al artículo 5: “Se ha notado, que en España, la opinión no sigue la división de la clase más elevada en varias otras; que muchos de los personajes más ilustres están colocados fuera de la primera y que todas tiene idénticos privilegios. Se ha convenido que será suficiente indicar, que los grandes oficiales de la corona serán elegidos entre los grandes de España. Una excepción ha parecido necesaria, a esta cláusula, para el capellán mayor, pues se supone muy probable que un eclesiástico llegue a las primeras dignidades, sin haber nacido entre los grandes de España” en Sanz Cid., Op. cit., p. 214.

El tercer Proyecto, antepone el Título IV “De la Dotación de la Corona” al Título III “De los Oficiales de Corona” a diferencia del Proyecto anterior, e incorpora por primera vez el Título III dedicado a la Regencia. Además, suprime el artículo 6 que incluye al Intendente y al Tesorero de la Casa Real entre los oficiales de la Corona, quedando integrado este Título de dos artículos, el 25 y el 26.

El artículo 25 reproduce el contenido del Proyecto anterior. Tan solo sustituye la denominación de “Los Grandes Oficiales de la Corona” por la de “Los Jefes de la Casa Real”. El artículo 26, por su parte, añade en la enumeración de los “Oficiales de la Corona” a los Capellanes de Honor.

Los diputados asistentes a la Asamblea acogieron gratamente estos artículos y pocas observaciones formularon al respecto.

Arribas y Gómez Hermosilla propusieron que la rúbrica empleada en este Título “De los Oficiales de la Corona” fuese reemplazada por otra más genérica y habitual en España como era la de “Jefes de Palacio”. De esta misma opinión participaba Pereyra, quien, además, pidió que el “Gran Maestro de Solemnidades” fuese designado con el nombre de “Maestro de Ceremonias”.

El artículo 26 enumeraba los Oficiales de la Corona. Arribas y Gómez Hermosilla pidieron la supresión de este precepto. Estos diputados entendían que la inclusión de un artículo dedicado a las personas que constituían la servidumbre real no debía ser objeto de un precepto constitucional. Alegaban, en primer lugar, la escasa trascendencia del mismo y, en segundo lugar, su variada composición y su designación en función de las necesidades reales, lo que traía consigo, la inclusión o exclusión de determinadas personas adscritas a su servicio y, así lo hicieron constar: “Estos criados del Rey, siendo tan variables, que cada soberano puede hacer reformas, no parece que esto deba ser artículo constitucional”³⁴⁶. Esto ratificaba su postura. Consideraban lo constitucional como “aquello por su naturaleza estable en la organización de los Estados”, razonamiento en contra de la admisión de aquellos artículos que reglamentaban la servidumbre palaciega, anticonstitucionales por su materia.

Napoleón al igual que sucedió con el Título anterior no tuvo en consideración las propuestas formuladas. Tan solo el artículo 26 del Proyecto adoptó en el Texto definitivo la siguiente redacción: “Los gentiles hombres de Cámara, Mayordomos de

³⁴⁶ Sanz Cid., Op. cit., p. 339. Actas..., Op. cit., p. 72.

Semana, Capellanes de Honor, Maestros de Ceremonias, Caballerizos y Ballesteros, son de la servidumbre de la Casa Real”.

Título VI: *Del Ministerio*

El Título IV bajo la rúbrica “del Ministerio” dedica cinco artículos, del 27 al 31, ambos inclusive, a esta institución, que encuentra su precedente en las Secretarías de Despacho que Felipe V crea en 1714 y que tras ser conservadas por Carlos IV adquieren en el Texto constitucional la denominación de “Ministerios”.

El primer Proyecto dedica en el Título IV, bajo la denominación “Del Ministerio”, cuatro artículos, que van del 11 al 14, conservándose este epígrafe hasta el Texto definitivo.

El artículo 11 señala su número y denominación. Así, “habrá nueve Ministros, a saber: Ministro de la Justicia, del Culto, de Asuntos extranjeros, del Interior, de Hacienda, de la Guerra, de la Marina, de Indias y de la Policía general”. El artículo 12 otorga la condición de Ministro a un Secretario de Estado al que se le encomienda el refrendo de todos los decretos expedidos por el Rey. El contenido de esta disposición venía a incrementar en un Ministerio más los señalados en el artículo precedente.

En el seno de la Comisión de los Trece celebrada en Madrid este precepto suscitó entre sus miembros diversos comentarios respecto al gasto que suponía el sostenimiento de un número tan elevado de Ministerios. El informe emitido por La Forest y Freville así lo recoge: “varias objeciones han sido hechas contra los gastos que ha de suponer el sostenimiento de diez Ministerios”³⁴⁷.

Eran lógicas las quejas que mostraron, si se tiene en cuenta que el número de Secretarías de Despacho en la época de Felipe V y Carlos IV eran cuatro: la de Estado, la de Hacienda, la de Gracia y Justicia y la de Guerra y Marina.

El artículo 13 establece la responsabilidad de los Ministros, siguiendo lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de la Constitución del 22 de Frimario del año VIII.

El artículo 14 trata de la distinción de “Grande de España” que, con carácter permanente otorgaba el Rey como gratificación, a todos aquellos Ministros que habían ejercido su cargo “satisfactoriamente” durante diez años.

³⁴⁷ Sanz Cid., Op. cit., p. 214

El segundo Proyecto sufriría variaciones. En primer lugar, el Título IV pasa a ocupar el Título V, al desplazarse el Título VIII referido a la religión al Título I. En segundo lugar, se reducía a ocho el número de Ministerios, al unirse el Ministerio de Justicia al de Culto, que en el primer Proyecto se encontraban separados. El peso de las observaciones de los Trece era evidente. Napoleón cedió a sus comentarios. Y, por último, se suprime el artículo 14 del primer Proyecto.

En el tercer Proyecto el Título “del Ministerio” ocupa el Título VI en lugar del Título V del segundo Proyecto. Este desplazamiento fue motivado por la inclusión, por primera vez, del Título III dedicado a la “Regencia”. Algunas de sus disposiciones se verán modificadas; así el artículo 27 (artículo 10 del Segundo Proyecto), vuelve a adoptar el contenido del primer Proyecto, al separar el Ministerio de Justicia del Ministerio de Culto.

Se incluyen dos nuevos preceptos. De un lado, el artículo 29 que encomienda al Rey la facultad de unir “cuando lo tenga por conveniente” el Ministerio de Negocios Eclesiásticos al de Justicia y el de Policía General al de Interior, que había sido suprimido por el artículo 27. Con ello se pretendía agradar a la Comisión de los Trece reunida en Madrid que objetó el excesivo gasto que ocasionaba un número tan elevado de Ministerios. De otro lado, se incluye el artículo 30 que dispone que “no habrá otra preferencia entre los Ministros que la antigüedad de su nombramiento”, lo que evidencia que los Ministros no constituían Gobierno ni eran un órgano colegiado. Este precedente se encuentra en la Constitución francesa del año III, que en su artículo 151 dispone que “los Ministros no forman Consejo”.

Este Título dedicado al Ministerio fue objeto de comentario por parte de los diputados asistentes a la Asamblea. Desde el punto de vista formal se propuso por Arribas, Gómez Hermosilla, Llorente, Pereyra y Góngora, que la denominación de Ministerio de “Culto” fuese sustituida por la de Ministerio de lo “Eclesiástico” al considerar que era “más castellana y que designaba mejor sus funciones para un país, en el que no ha de haber más que un culto”.

Francisco Amorós pidió la creación del Ministerio de Comercio agregado al de Hacienda. Se trató si era conveniente reunir dos Ministerios bajo un mismo nombre y, en tal sentido, Juan Antonio Llorente, propuso la creación de un Ministerio de Hacienda separado de los demás. Se habló, también, de la necesidad de un Ministro de Tesoro Público, así como de una Contaduría Nacional que examinase y aprobase las cuentas.

Adurriaga, por su parte, manifestó que era necesario determinar las atribuciones del Ministerio de Hacienda para coordinarlas con las de los demás.

El Ministerio independiente de Indias requerido por los diputados americanos, dio lugar a diversas observaciones. De un lado, el representante por Santa Fe de Bogota, Ignacio Sánchez de Tejada, en defensa de esta propuesta sostuvo que “era absolutamente necesario y para convencer a sus colegas produjo hechos y otros argumentos en gran número, exponiéndoles con elegancia y energía”,³⁴⁸. De otro lado, las observaciones de los diputados peninsulares pronto se pusieron de manifiesto. Vicente González Arnao expresó en la sesión que tuvo lugar el día 23 de junio sus objeciones basadas “por lo mismo que se profesa la igualdad de los derechos entre esta y aquella parte de la familia española”. El Alcalde de Casa y Corte, Luis Marcelino Pereyra, hizo hincapié en los perjuicios de un Ministerio de tales características, apoyando su pretensión en que si un solo Ministro podía ocuparse de lo referido a la Justicia, a los Negocios eclesiásticos, a lo Interior, a la Hacienda, a la Guerra, a la Marina y a la Policía general en las Colonias, no entendía, porque en la Península, un solo Ministro no podía también atender todos esos ramos, “en una palabra, no debe haber Ministro de Indias o debe de haber siete, o tampoco debe haber en España más de uno”.

A la objeción formulada por los diputados americanos sobre si un Ministro tenía competencia en los negocios de la misma naturaleza en la Península y América, lo que “haría sujetar los negocios de éstos a las reglas establecidas para aquellos, sin tener respeto a las diferencias de unos a otros países”, respondió que “es infinitamente más fácil hallar un hombre instruido en lo tocante a la administración de justicia de España y América, otro en lo eclesiástico, otro en lo de Hacienda de unos y otros dominios, y así en los demás ramos, que dar con uno que reúna conocimientos tan diversos como requieren todos ellos en solo la metrópoli o en solas las colonias”, añadiendo además que “si las colonias recibieron mejoras en tiempos del Marqués de Sonora, también acá hubo adelantamientos cuando Ensenada reunió muchos Ministerios, y nadie inferirá que convenga semejante reunión, por punto general, debiéndose quizá si estos adelantamientos como aquellas mejoras, a las circunstancias o a los talentos de aquellos Ministros, que no siempre se hallarán en uno solo”. Concluyó expresando, que la

³⁴⁸ Actas..., Op. cit., p. 34.

distancia y la gran extensión de aquellos territorios no eran suficientes motivos para justificar la propuesta formulada respecto a la creación de un Ministerio de Indias.

Los miembros de la Junta habían puesto de manifiesto, tanto en sus discursos como en las observaciones presentadas por escrito, que no eran partidarios, salvo en aquellos casos en que interinamente fuese necesario, encomendar a una persona dos Ministerios, ya que consideraban que era enormemente perjudicial y podría dar lugar a mayores abusos. En tal sentido se pronunciaron Frías, Noblejas, Arribas, Gómez Hermosilla, Amorós, Ettenhard, Llorente, Mila de la Roca y Herrera

La responsabilidad ministerial contemplada en el artículo 31 suscitó diversos comentarios. Pereyra consideraba que este precepto debía modificarse y redactarse de una forma más clara y precisa, alterando los términos en los que se fijaba la responsabilidad “Dóime, por tanto, a entender que su responsabilidad debería ser la misma que en Inglaterra, en cuyo supuesto pudiera concebirse así este artículos: Cada Ministro será responsable de las órdenes que expidiere contrarias a las leyes”. La alusión al sistema inglés, ponía de manifiesto que este diputado desconocía el mismo, ya que predicaba una responsabilidad jurídica y en Inglaterra las Convenciones habían alterado ésta hacia una responsabilidad política. Por lo tanto, su propuesta no tenía ningún sentido. Además, consideraba que la función del Ministro no era la de ejecutar las ordenes del Rey, sino la de informar sobre los negocios y su resolución y si bien constituía cierta garantía para la Nación, en virtud de la responsabilidad a que quedaban sujetos los Ministros por su mala actuación de Gobierno, a su entender, era injusto exigir responsabilidad a los Ministros por ejecutar una orden real injusta o por no llevarla a la práctica. Para evitar esto entendía que el artículo debía ser redactado mediante la introducción de la siguiente cláusula: “que son responsables de la ejecución de las leyes y de las ordenes del Rey conforme a ellas”³⁴⁹. Pero, además, propuso que se declarase, por quien, ante quien y cuando, podían ser reconvenidos los Ministros.

Las peticiones y observaciones formuladas por los miembros de la Asamblea fueron objeto de votación.

Se sometió a votación la sustitución de la denominación de Ministerio de Culto por la de Negocios Eclesiásticos, así como la creación de un Ministerio de Indias. La primera propuesta fue aceptada por unanimidad, la segunda, obtuvo sesenta y siete votos a favor frente a once en contra. Las dos decisiones adoptadas en el seno de la

³⁴⁹ Actas..., Op. cit., p. 77.

Junta fueron admitidas por el Emperador y tuvieron su reflejo en el artículo 27 del Texto definitivo que dice: “Habrá nueve ministerios a saber: Un ministerio de Justicia. Otro de Negocios eclesiásticos. Otro de Negocios extranjeros. Otro de Interior. Otro de Hacienda. Otro de Guerra. Otro de Marina. Otro de Indias. Otro de Policía general”.

En la lista de enmiendas presentadas al Emperador aparece reflejada una propuesta concreta de supresión total del artículo 29 que establecía que el Rey podía confiar varios Ministerios a un solo Ministro. Fue sometida a votación si convendría modificar el contenido de este precepto y obtuvo cincuenta y cinco votos a favor frente a veintitrés en contra. Sin embargo, se obvió esta decisión y el artículo 29 quedó redactado en los siguientes términos: “El Rey podrá reunir, cuando lo tenga por conveniente, el Ministerio de Negocios Eclesiásticos al de Justicia y el de Policía General al de lo Interior”.

El artículo 31 recogía la responsabilidad de los Ministros. Sin embargo, se hizo una advertencia, en el sentido de que se marcara con toda expresión, “que son responsables de la ejecución de las leyes y de las ordenes del Rey, conformes a ellas”³⁵⁰. Al margen del mismo apareció “refusé”, lo que evidenciaba que el Emperador había rechazado la propuesta formulada.

En resumen y a pesar de las discrepancias, se optó por un mayor número de Ministerios con independencia del gasto que pudieran ocasionar, incluyéndose en la relación de Ministerios al de Indias, lo que fue recibido con agrado por los diputados Americanos.

El Rey podía reunir cuando lo estimase conveniente, el Ministerio de Negocios Eclesiásticos al de Justicia y el de Policía General al de Interior.

El Ministerio de Culto fue sustituido en su denominación por el de Negocios Eclesiásticos.

Finalmente, se fijó la responsabilidad individual de los Ministros en la ejecución de las leyes y ordenes regias.

Título VII: *Del Senado*

El Título VII bajo la rúbrica “Del Senado” dedica veinte artículos, del 32 al 51 a regular esta institución de gran relevancia, en la que se percibe claramente la gran influencia francesa.

³⁵⁰ Actas..., Op. cit., p. 43.

El Senado aparece contemplado por primera vez en el tercer Proyecto del Estatuto Constitucional. El Título VII le dedica dieciocho artículos, que van del art. 32 al 42, ambos inclusive.

Esta institución se inspira en el Senado Consulto del Floreal del año XII, careciendo de precedente en nuestro Derecho. La influencia de Napoleón sobre el Estatuto implicará que la mayoría de los preceptos que lo integran sean una copia casi literal de la legislación francesa.

El artículo 32 establece su composición, quedando constituido por los Infantes de España que hubiesen cumplido dieciocho años y veinticuatro individuos nombrados por el Rey entre los Ministros, Capitanes Generales del Ejército y la Armada, Embajadores y los Consejeros de Estado y de Castilla. Su correspondencia se encuentra en el artículo 57³⁵¹ del Senado Consulto del año XII.

El artículo 33 integra dentro de los miembros del Senado a los Consejeros del Estado y, además, impone en su segundo apartado un límite en el número de Senadores, ya que dispone que “no se efectuará nuevos nombramientos hasta que se hubiesen reducido a menos del número de veinticuatro determinado por el artículo anterior”.

Dos preceptos dedica al Presidente del Senado. El artículo 34 que dispone que será nombrado por el Rey entre los senadores y que la duración de su mandato será de un año y, el artículo 35 en virtud del cual, será el Presidente el encargado de convocar su reunión siempre que mediase orden del Rey, petición de las Comisiones que se indicasen en el artículo 38 y 43 del Texto constitucional o la de un oficial del Senado para los asuntos interiores del cuerpo. Por tanto, serían esos tres supuestos los mecanismos para convocar el Senado.

Estas dos disposiciones encontraban sus precedentes en los artículos 58³⁵² y 59³⁵³ del Senado Consulto del año XII.

Una de las atribuciones del Senado en orden a las garantías fundamentales se recoge en el primer apartado del artículo 36 al otorgarle, aunque siempre a propuesta del Rey, la facultad para suspender la Constitución por tiempo y en lugares determinados,

³⁵¹ Artículo 57 del Senado Consulto: "El Senado se compone: 1ª De los Príncipes franceses que hayan cumplido diez y ocho años. 2º De los titulares de las grandes dignidades del Imperio. 3ª De ochenta miembros nombrados entre candidatos elegidos por el Emperador. 4ª De ciudadanos que el Emperador juzgue conveniente elevar a la dignidad de senador. En el caso que el número de senadores exceda.. etc.."

³⁵² Artículo 58 del Senado Consulto del año XII: "El Presidente del Senado es nombrado por el Emperador entre los senadores. Sus funciones duran un año".

³⁵³ Artículo 59 del Senado Consulto del año XII: "Convoca el Senado de orden del Emperador, a petición de las comisiones, de que se hablará poco después en los artículos 60 y 64, o de un senador, conforme a las disposiciones del art. 70, o de un oficial del Senados para los asuntos interiores del Cuerpo".

en los supuestos de “sublevación a mano armada o de inquietudes que amenazasen la seguridad del Estado”. No se alejaba tampoco de los preceptos napoleónicos³⁵⁴.

Las otras atribuciones conferidas al Senado se expresan por primera vez en el artículo 37 del Proyecto constitucional que prescribe: “toca al Senado velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de imprenta, luego que esta última se establezca por ley, como se previene después, título XIII, art. 127. El Senado ejercerá estas atribuciones del modo que se previene en los artículos siguientes”. Para garantizar cada una de las libertades enunciadas se crearían la Junta Senatorial de Libertad Individual y la Junta Senatorial de Libertad de Imprenta. La simple denominación de las mismas, ya nos pone en antecedentes sobre cuales serían sus principales atribuciones. Ambas Juntas tenían encomendada la importante función de velar y amparar los derechos de libertad individual y libertad de imprenta reconocidos en el propio Texto constitucional.

La Junta Senatorial de Libertad de Individual, conforme establecía el artículo 38, estaba compuesta de cinco Senadores nombrados por el propio Senado.

Esta Junta conocía, en virtud de un parte que le facilitaba el Ministro de Policía general de las detenciones ejecutadas con arreglo al artículo 117 del Título XIII, cuando las personas detenidas no habían sido puestas en libertad o a disposición de los tribunales en el plazo de un mes.

Toda persona presa, que no fuera puesta en libertad o a disposición de la autoridad judicial dentro del mes de su prisión, podía recurrir, conforme a lo dispuesto en el artículo 39, a la Junta Senatorial de Libertad Individual, bien directamente por sí, o a través de sus representantes, pero siempre por medio de petición.

Si la Junta entendía que el “interés de Estado” no justificaba la detención prolongada por más de un mes, requería al Ministro que acordó la prisión para que pudiese en libertad o a disposición de la autoridad judicial a la persona detenida, conforme establecía el artículo 40. Si después de tres requerimientos consecutivos efectuados en el periodo de un mes, el Ministro hacía caso omiso a los mismos, la Junta Senatorial de Libertad Individual pedía que se convocase al Senado, el cual, si había méritos para ello, haría la siguiente declaración: “Hay vehementes presunciones de que N*** está detenida arbitrariamente”.

³⁵⁴ Artículo 55 del Senado Consulto del Termidor del año X: “El senado, por actos llamados Senado Consulto...2º Declara, cuando las circunstancias lo exigen, los departamentos fuera de la Constitución”.

El Presidente del Senado ponía en manos del Rey la deliberación motivada que se había llevado a efecto en el Senado. Esa deliberación era examinada, en virtud de orden del Rey, por una Junta compuesta de los Presidentes de Sección del Consejo de Estado y de cinco individuos del Consejo de Castilla.

El procedimiento seguido en caso de detenciones arbitrarias no se apartaba de la legislación francesa, siendo una copia de los artículos 60³⁵⁵, 61³⁵⁶, 62³⁵⁷ y 63³⁵⁸ del Senado Consulto del año XII.

El Senado conformaba en virtud del artículo 43 una Junta Senatorial de Libertad de Imprenta. Su regulación morfológica y funcional era muy parecida a la de Libertad Individual. Compuesta de cinco Senadores nombrados por el mismo Senado tenía encomendada la función de velar por la libertad de imprenta. Sin embargo, el segundo apartado de este precepto, exceptuaba de su protección “las obras que se imprimen y distribuyen por suscripción y a épocas periódicas”. Por tanto, los papeles periódicos quedaban excluidos de esta disposición.

Los autores, impresores y libreros podían recurrir a esta Junta Senatorial de Libertad de Imprenta directamente y por medio de petición, con el objeto de manifestar sus quejas por haberles impedido la impresión o la venta de sus obras.

En este caso, si la Junta Senatorial entendía que la publicación de la obra no perjudica al “interés del Estado”, requería, por tres veces y de forma consecutiva durante el espacio de un mes, al Ministro que había dado la orden de no publicar una obra, para que la revocara. Si el Ministro no hacía caso a los requerimientos, la Junta pedía que se convocase el Senado, el cual si había motivos para ello hacía una declaración en los siguientes términos: “Hay vehementes presunciones de que la libertad de imprenta ha sido quebrantada”. El Presidente ponía en manos del Rey la

³⁵⁵ Artículo 60 del Senado Consulto del año XII: “Una Comisión de siete miembros,, nombrados por el Senado y escogidos en su seno, conocerá por la comunicación que la será dada por los Ministros de las detenciones efectuadas conforme al artículo 46 de la constitución, cuando las personas detenidas no han sido puestas a disposición de los tribunales, en los diez días siguientes a su detención. Esta comisión se llama Comisión senatorial de la libertad individual”.

³⁵⁶ Artículo 61 del Senado Consulto del año XII: “Todas las personas presas no sometidas a juicio después de diez días de su detención, pueden recurrir directamente por ellas, por sus parientes o representantes, por vía de petición, a la comisión senatorial de la libertad individual”.

³⁵⁷ Artículo 62 del Senado Consulto del año XII: “Cuando la Comisión estima que la detención, prolongada más allá de los diez días, no está justificada por el interés del Estado, invita al Ministro que ha ordenado la detención a hacer poner en libertad la persona detenida o a enviarla delante de los tribunales ordinarios”.

³⁵⁸ Artículo 63 del Senado Consulto del año XII: “Si después de tres invitaciones consecutivas, renovadas en el espacio de un mes, la persona detenida no es puesta en libertad o enviada a los tribunales ordinarios, la comisión pide la reunión del Senado y es convocado por el presidente, que hace, si hay lugar para ello, la declaración siguiente: "Hay fuertes presunciones de que N..., está detenido arbitrariamente", se procede en consecuencia, conforme a las disposiciones del Alto Tribunal Imperial”.

deliberación motivada del Senado que era examinada de orden del Rey, según establecía el artículo 47, por una Junta compuesta de los Presidentes de Sección del Consejo de Estado y de cinco individuos del Consejo de Castilla.

Esta Junta Senatorial se había creado a imagen y semejanza de la francesa. Los artículos artículo 64³⁵⁹, 65³⁶⁰, 66³⁶¹ y 67³⁶² del Senado Consulto del año XII lo ponen de manifiesto.

Tanto la Junta Senatorial de Libertad Individual como la de Libertad de Imprenta, se renovarían por quintas partes cada seis meses a tenor del artículo 48 del Texto constitucional, que a su vez reproduce el artículo 68³⁶³ del Senado Consulto del año XII.

En el tercer Proyecto aparecen tachados y sin número de orden, una serie de artículos, en concreto cuatro, que disponen: “Artículo... Los Proyectos de ley decretados por las Cortes son transmitidos el día mismo de su adopción al Senado y depositados en sus archivos. Artículo... Todo Proyecto de ley, decretado por las Cortes, puede ser denunciado al Senado por un Senador, como contrario al Estatuto constitucional. Artículo... El Senado, en los seis días siguientes, después de haber oído la lectura en tres sesiones en días diferentes y deliberando sobre el dictamen de una comisión especial, puede expresar la opinión que tiene sobre la promulgación de la ley. Una comisión compuesta del presidente y cuatro senadores, llevará al Rey la deliberación motivada del Senado. Artículo... El Rey, después de haber oído el consejo de Estado, o declara por decreto su adhesión a la deliberación del Senado o promulga la ley”. Estos preceptos que eran una copia casi literal de la legislación francesa (artículos del 70 al 73 del Senado Consulto del año XII) no llegaron a incorporarse al Texto definitivo del Estatuto de Bayona.

³⁵⁹ Artículo 64 del Senado consulto del año XII: “Una comisión de siete miembros, nombrados por el Senado y escogidos en su seno, es encargada de velar por la libertad de la prensa. No se comprenden en sus atribuciones las obras que se imprimen y distribuyen por suscripción y épocas periódicas. Esta comisión se llama comisión senatorial de la libertad de la imprenta”.

³⁶⁰ Artículo 65 del Senado consulto del año XII: “Los autores, impresores y libreros que se crean con derecho, para quejarse de obstáculos puestos a la impresión o circulación de una obra, pueden recurrir directamente, y por vía de petición, a la Comisión senatorial de la libertad de imprenta”.

³⁶¹ Artículo 66 del Senado Consulto del año XII: “Cuando la Comisión estime, que los obstáculos no están justificados por el interés del Estado, invita al Ministro que ha dado la orden a revocarla”.

³⁶² Artículo 67 del Senado Consulto del año XII: “Si después de tres invitaciones consecutivas, renovadas en el espacio de un mes, los obstáculos subsisten, la Comisión solicita la reunión del Senado, que es convocado por el presidente, y que emite, si hay lugar, la declaración siguiente: “Hay fuertes presunciones de que la libertad de la imprenta ha sido violada”. Se procede conforme al artículo 112 del Alto Tribunal Imperial”.

³⁶³ Artículo 68 del Senado Consulto: “Un miembro de cada una de estas Comisiones senatoriales cesa en sus funciones cada cuatro meses”.

El artículo 49 faculta al Senado, a propuesta del Rey, para anular como inconstitucionales las operaciones de las Juntas de Elección o la de los Ayuntamientos. En el primer caso, para el nombramiento de los diputados de las provincias y, en el segundo caso, para el nombramiento de los diputados de las ciudades. Su correspondencia en la legislación francesa se encontraba en el artículo 64³⁶⁴ del Senado Consulto del año XII.

La acogida de este Título por los miembros de la Asamblea celebrada en Bayona, en general, fue buena. A pesar de ello, se formularon una serie de observaciones y propuestas que no encontraron un consenso con facilidad, lo que dejó traslucir los criterios personales de los allí reunidos.

Las objeciones efectuadas al artículo 32 del Proyecto constitucional que determinaba la composición del Senado fueron numerosas. Integraban este órgano: los Infantes de España mayores de dieciocho años junto con veinticuatro individuos nombrados por el Rey entre Ministros, Capitanes Generales del Ejército y Armada, Embajadores y Consejeros de Estado y de Castilla.

Entre los miembros que componían el Senado se encontraban, como he señalado, los Embajadores. Esta circunstancia suscitó cierta preocupación en alguno de los diputados allí reunidos, especialmente en el Duque de Frías, que alarmado por su inclusión en este órgano constitucional reclamó se especificase con claridad que los Embajadores a los que aludía la disposición tratada, eran aquellos a los que el Rey había encomendado el desempeño de una misión en la Corte extranjera. Sin embargo, no solo los Embajadores fueron objeto de enmiendas, los Consejeros de Estado y de Castilla generaron diversas propuestas y comentarios. Desde la sustitución de su nombre por otro más adecuado que incluyese una mención a los territorios de Indias, como fue la efectuada por Francisco Amorós, del Consejo de Indias que propuso que la denominación de Consejo de Castilla fuese sustituida por la de “Consejo de Castilla e Indias”, hasta aquellas dirigidas a fijar un sistema de incompatibilidades. Respecto a ésta última, las peticiones fueron numerosas y variadas; unas reclamaban la incompatibilidad entre el cargo de Senador y el de Consejero efectivo de Estado o de Castilla. Era el caso de Góngora que sostuvo, con especial interés, que “no hubiese Senadores que al mismo tiempo fuesen Consejeros de Estado o de Castilla”. Con ello,

³⁶⁴ Artículo 74 del Senado Consulto del año XII: “Las operaciones enteras de un colegio electoral o las operaciones parciales..., no pueden ser anuladas por causa de inconstitucionalidad más que por Senado consulto”.

reclamaba la incompatibilidad entre ambos cargos, lo que implícitamente excluía de la composición del Senado a los Consejeros. Otras, se encaminaban a que se fijase ésta por razón de residencia, de tal forma, que aquellos Senadores que por razón de sus cargos, tuviesen que residir fuera de la Corte, se vieran obligados a elegir uno de ellos, renunciando al otro.

Arribas y Gómez Hermosilla se mostraron partidarios de que tan sólo pudiesen ser senadores aquellos miembros del Consejo de Estado que no desempeñasen otro cargo, ni tuviesen rentas suficientes para “mantenerse con decoro y dignidad”. Además, reclamaron la participación del Consejo de Estado y de Castilla en la elección de los Senadores, lo que despertó el interés de los allí reunidos, teniendo en cuenta que el Senado era fruto exclusivo de la designación regia, cuya discrecionalidad sólo estuvo limitada por el hecho de que ésta debía recaer sobre unas categorías sociales y políticas concretas que señalaba el Texto constitucional (artículo 32). Su propuesta se encaminaba a que las plazas de Senador, que en lo sucesivo quedasen vacantes fuesen cubiertas por nombramientos del Rey pero a propuesta del mismo Senado y de los Consejeros de Estado y de Castilla.

Sus enmiendas resultaron un tanto contradictorias ya que, si bien, de un lado limitaban la participación de los Consejeros de Estado en el Senado si ejercían otro cargo, de otro, reclamaban la intervención de éstos en la designación de los Senadores.

La obligada concurrencia del Senado para suspender la Constitución a petición del Rey en caso de “sublevación a mano armada o inquietudes que amenacen la seguridad de Estado”, contemplada en el artículo 36, suscitó la intervención de Arribas y Gómez Hermosilla. Estos diputados solicitaron una explicación clara y precisa del sentido del precepto y, además, añadieron que era conveniente que el Rey consultase al Senado cuando fuese necesario “arrojar del termino patrio a aquellas personas que pudieran turbar la paz pública”, así como cuando las circunstancias aconsejasen la adopción de alguna medida extraordinaria para los supuestos no previstos en las leyes. Amorós, por su parte, estimó conveniente que la frase “en un paraje y por un tiempo determinado” fuese sustituida por otra más adecuada, proponiendo la de “en aquel pueblo que pareciese necesario y por el tiempo que se juzgue conveniente”, o en su caso, por la de “un tiempo limitado”.

Arribas, Gómez Hermosilla, Pereyra y Llorente reclamaron al tratar tanto, de la Junta Senatorial de Libertad Individual como de la Junta Senatorial de Libertad de

Imprenta, que se concretasen sus atribuciones y, además, se indicase el valor de sus decisiones que, a su juicio, debían de tener un carácter definitivo.

En un intento de reivindicar la tradición de nuestro Derecho español (Novísima Recopilación) y mostrar las diferencias con el derecho francés (Senado Consulto del año XII), se formularon diversas protestas dirigidas, de un lado, a poner de manifiesto la amplitud de los plazos fijados para los distintos trámites por los que debían de pasar las quejas en caso de detención arbitraria y, de otro lado, a señalar que el Texto constitucional omitía la resolución práctica y ejecutiva que debía de poner término a toda aquella gestión que, si bien se había dejado al arbitrio final del Rey, no significaba garantía alguna para el ciudadano. El reconocimiento expreso del principio de libertad individual en el Texto constitucional fue acogido con agrado por los diputados, sin embargo, no estuvo exento de diversas sugerencias. En España la libertad individual había sido protegida en nuestra legislación. No ocurría lo mismo en Francia, donde “conservaban el penoso recuerdo de las odiosas lettres de cachet del antiguo régimen³⁶⁵”. Se daba este nombre a las cartas firmadas por el Rey de Francia y uno de sus Ministros, en las que se contenía una orden emanada directamente del Monarca. Cerradas con el sello real (cachet) contenían solamente ordenes para las corporaciones o particulares a las que iban dirigidas. El mayor número de críticas y reproches de todas las clases sociales y, especialmente, de la alta magistratura fueron efectuadas a métodos que se habían empleado para encarcelar a un acusado sin la formación de un proceso previo en el que pudiera defenderse. Por ello, en Francia, había supuesto un avance su implantación en orden a las garantías. La libertad individual calificada de “lenta y ficticia” suscitó diversas enmiendas. El plazo de un mes que fijaba el artículo 38 para la puesta en libertad o a disposición de los tribunales de la persona detenida, tan solo encontró el reparo de Vicente Alcalá Galiano que, consideró conveniente la reducción del plazo señalado, teniendo en cuenta la legislación francesa, que lo fijaba en diez días³⁶⁶ y la disciplina militar española que lo determinaba en tan solo veinticuatro horas. En semejantes términos se expresó Cristóbal de Góngora, que pidió que bastasen diez días de prisión para que un preso pudiera recurrir a la Junta Senatorial. Este diputado, del mismo modo que Alcalá Galiano se apoyaba en el Senado Consulto del año XII³⁶⁷.

³⁶⁵ Sanz Cid. C., Op. cit., p. 344.

³⁶⁶ Artículo 60 del Senado Consulto del año XII.

³⁶⁷ Artículo 61 del Senado Consulto del año XII.

La libertad de imprenta sin precedentes en nuestra tradición originó diversas intervenciones de signo contrario. Si bien, algunas de ellas aplaudían su implantación, otras muchas no estuvieron exentas de objeciones y críticas. “Nada más justo y digno de atención”, decían en sus observaciones Ettenhard y Salinas, “que establecer en España la libertad de imprenta. Libertad que por tantas causas se ha resistido siempre por nuestra legislación”. Sus palabras ponían de manifiesto el empeño por conseguir el reconocimiento de esta libertad tan ansiada en España. El catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares, Roque Novella, no solo mostró su satisfacción con la instauración de la libertad de imprenta, sino que reclamó que igual protección fuese aplicada a la enseñanza verbal, al considerar que “una de las causas de la postración de la instrucción pública en España -decía-, es la falta de libertad de los maestros, quienes merecen ser protegidos por la Junta Senatorial”. Apoyaron esta propuesta García de la Prada y Llorente, quienes añadieron, además, que consideraban excesivo el plazo fijado en el Proyecto constitucional para la implantación de la libertad de imprenta, reclamando que se redujese éste a uno más breve y que se adoptasen como garantía, si se estimaba conveniente, determinadas medidas de seguridad.

Frente a estas posturas no faltaron otras, mostrando diversas objeciones. La inexistencia en España de una tradición de la libertad de imprenta, hizo que los diputados que “tacharon de lenta y ficticia la garantía de la libertad individual se alarmaron, por el contrario, por la excepción establecida en el artículo 43 del tercer Proyecto constitucional para las obras periódicas”³⁶⁸. En este sentido, se pronunciaron los Consejeros de Castilla al considerar que se podría entender como ausencia de toda reglamentación, lo que implícitamente suponía la consagración de la total libertad de imprenta, a lo que se opusieron aduciendo que podía causar “daños al gobierno, a la sociedad, a los particulares y a la religión”³⁶⁹. Se reclamó precisión en su redacción, de tal forma que los llamados papeles públicos fuesen excluidos de las atribuciones del Senado.

Una crítica extensiva a la institución del Senado y que, además, reclamaba el protagonismo del Consejo de Estado, fue la efectuada por Luis Marcelino Pereyra. Este diputado expuso que “se ha considerado al Senado, como la salvaguardia o ante mural de la Constitución, y yo, no diré, que no conviniese que lo fuera y que a este propósito debiera de ser independiente, aunque esa independencia podría ponerle en estado de

³⁶⁸ Sanz Cid., Op. cit., p. 346.

³⁶⁹ Sanz Cid., Op. cit., p. 346.

alterar la misma Constitución, que habría de proteger, convirtiendo la Monarquía en aristocracia. Pero lo cierto es, que no es así como concibió a este cuerpo el autor del Proyecto. Sus atribuciones no son más que las de suspender la fuerza de la Constitución en algún paraje, y por tiempo determinado, la de juzgar de las elecciones de los diputados a Cortes y la de velar sobre la conservación de la libertad civil y la de imprenta, en cuyos dos puntos ni aun puede más, en la realidad, que representar como lo pudiera hacer un particular agraviado. Funciones ciertamente de tan poco momento, que no habiendo de tener otras, lejos yo de echar de menos las disposiciones que se indicaren, estoy por decir que está por demás y es una pieza superflua el mismo Senado, como que todo lo que ha de hacer pudiera hacerlo igualmente el Consejo de Estado”³⁷⁰.

Arribas y Gómez Hermosilla apreciaron que determinadas cuestiones que afectaban al Senado no estaban contempladas en el Proyecto constitucional. En consecuencia, reclaman la inserción de nuevas disposiciones que recogiesen: el carácter de órgano consultivo y vitalicio, la asignación de un patrimonio que pudiesen administrar con autonomía, el carácter secreto de sus sesiones y el establecimiento de la edad de cuarenta años para ser Senador. Estos diputados tomaron como referente la legislación francesa de la que se inspiraron para sentar las bases de esta institución.

Tras formularse todas las observaciones y enmiendas presentadas al Senado, se dio paso a las votaciones.

Se planteó si debía exigirse como requisito para ser Senador una edad determinada. Tras su deliberación, se creyó conveniente exigir como requisito para ser Senador, la edad de cuarenta años³⁷¹, lo que dio lugar a su inclusión en el artículo 33 del Texto definitivo que quedó redactado en los siguientes términos: “ninguno podrá ser nombrado Senador si no tiene cuarenta años cumplidos”.

El carácter vitalicio de los senadores fue objeto de votación. Por unanimidad se acordó por todos los individuos de la Junta la necesidad de incluir en el Texto constitucional un nuevo artículo que dispusiese que las plazas de Senador eran vitalicias y, que tan solo, los Senadores podrían ser destituidos por las mismas causas por las que se pierde el derecho de ciudadano. El resultado de la votación quedó reflejado en el artículo 34 del Texto definitivo que dispone: “las plazas de senador serán de por vida. No se podrá privar a los senadores del ejercicio de sus funciones, sino en virtud de una sentencia legal dada por los tribunales competentes”.

³⁷⁰ Sanz Cid., Op. cit., p. 347. Actas..., Op. cit., 77 y 78.

³⁷¹ Actas..., Op. cit., p. 42.

En un intento de garantizar la independencia del Senado se planteó por algunos de los miembros de la Asamblea, la necesidad de asignarle una dotación económica que sustraída de los bienes nacionales pudiera ser administrada, con carácter particular, por este órgano. Tras formularse diversas opiniones y sugerencias al respecto fue sometida a votación la cuestión planteada. Tan solo “siete vocales fueron de opinión de que el Senado tuviese esta dotación separada, el resto consideró que nada debía establecerse en este punto”³⁷².

Entre las facultades del Senado se encontraba la de suspender la Constitución en “un paraje y por un tiempo determinado, en caso de sublevación a mano armada o de inquietudes que amenazasen la seguridad de Estado”. Los diputados se mostraron conformes con la misma, aunque creyeron que era conveniente que el Senado ampliase su potestad en aquellos casos de urgencia, en que fuese necesario adoptar otras medidas extraordinarias para mantener la seguridad pública.

Sometida a votación esta propuesta se acordó por unanimidad incluir este nuevo precepto entre las competencias del Senado.

El resultado de la votación fue aceptado por el Emperador dando lugar al segundo párrafo del artículo 38 del Texto definitivo que quedó redactado en los siguientes términos: “En caso de sublevación a mano armada o de inquietudes que amenacen la seguridad del Estado, el Senado, a propuesta del Rey, podrá suspender el imperio de la Constitución, por tiempo y en lugares determinados. Podrá, asimismo, en casos de urgencia, y a propuesta del Rey, tomar las demás medidas extraordinarias que exija la conservación de la seguridad pública”. Recoge, además, este precepto la propuesta de Amorós de sustituir la frase “en un paraje y por tiempo determinado” por la de “por tiempo y en lugares determinados”. La redacción adoptada por este precepto era bastante más clara.

Los miembros de la Asamblea habían considerado excesivamente largo el plazo de un mes fijado en los artículos 39 y 40 del Proyecto constitucional, para requerir por tres veces al Ministro que había mandado la prisión, para que pusiera en libertad o a disposición del Tribunal competente a la persona detenida, ya que dilataba bastante el procedimiento, lo que dio lugar a que reclamasen su reducción. Tras analizar nuevamente la cuestión, se acordó reducir el mismo a dos semanas³⁷³. A pesar del consenso al que llegaron los diputados, la propuesta fue rechazada por el Emperador y

³⁷² Actas..., Op. cit., p. 43.

³⁷³ Actas..., Op. cit., p. 43.

no se redujo el plazo fijado. Sin embargo, fueron incluidos entre las personas que podían recurrir a la Junta Senatorial de Libertad Individual, los parientes y representantes del detenido. Así, el artículo 41 del Texto definitivo dispuso que, “todas las personas presas y no puestas en libertad o en juicio dentro del mes de su prisión, podrán recurrir directamente por sí, sus parientes o representantes, y por medio de petición, a la Junta senatorial de libertad individual”.

Los artículos 42 y 47 del Proyecto constitucional contemplaban que las deliberaciones del Senado en los supuestos de detención arbitraria y de quebrantamiento de la libertad de imprenta debían ser examinadas, en virtud de orden del Rey, por unas Juntas que se establecían al efecto. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones hacía mención al valor y efectos que tendrían sus resoluciones. Sometida a votación la cuestión de si “¿se debe de explicar por adición a los artículos 42 y 47, qué fuerza han de tener las declaraciones de las Juntas, que en los mismos se trata?”. Excepto dos diputados, todos los demás opinaron que se añadiese, que las determinaciones de esta Junta tuviesen fuerza decisiva. Sin embargo, tras haber llegado a este acuerdo, hizo presente uno de los asistentes que: “hallándose como se hallaba pendiente y constaba a la Junta, otra observación relativa a si se establecería o no una alta Corte Nacional, la resolución, que sobre ella recayese, dejaría determinado el punto que acababa de ventilarse y sin efecto su decisión, caso de que se opinase por la creación del aquel supremo tribunal, porque sin duda, sería una de sus atribuciones, el conocer sobre las deliberaciones del Senado en los casos especificados y sobre la conducta de los Ministros cuando hubiese motivos legítimos para ello, y se reconoció, que lo que se dejaba resuelto debía quedar en suspenso”³⁷⁴.

Se planteó la petición formulada por los Consejeros de Castilla de que se precisase el alcance de la excepción que el artículo 43 del Proyecto señalaba para las “obras periódicas”, exceptuadas de la protección de la Junta Senatorial de Libertad de Imprenta. Se propuso al respecto, que se incluyese expresamente en el Texto constitucional que los llamados papeles periódicos fuesen excluidos de las atribuciones del Senado, lo que originó que el artículo 45 del Texto definitivo quedase redactado en los siguientes términos: “Una Junta de cinco senadores, nombrada por el mismo Senado, tendrá el cargo de velar sobre la libertad de imprenta. Los papeles periódicos no

³⁷⁴ Actas..., Op. cit., p. 42.

se comprenderán en la disposición de este artículo. Esta Junta se llamará Junta Senatoria de Libertad de Imprenta”.

Algunos de los artículos, como el 39, 46 y 47, a pesar de conservar su significado adoptaron al llegar al Texto definitivo una redacción más clara y precisa.

En resumen, podemos decir, que a pesar del gran número de debates abiertos se llegaron a consensos importantes en materia relativa al Senado.

Respecto a la composición del Senado se fijaron las incompatibilidades de sus miembros y la elección de los Consejeros de Estado y de Castilla. Los embajadores debían ser aquellos, que nombrados por el Rey, hubiesen desempeñado su misión en la Corte extranjera. Quedó patente la ambigüedad con respecto al papel de los Consejeros de Estado y de Castilla.

Como originalidad propia del constitucionalismo español se pusieron de manifiesto las observaciones relativas al principio de libertad individual. También fue objeto de satisfacción general la implantación de la libertad de imprenta sin precedentes en España.

Quedó patente la necesidad de introducir determinadas cuestiones que afectaban al Senado no contempladas en el Proyecto constitucional como la edad, el carácter vitalicio y el sueldo de sus miembros.

Finalmente se llegaron a consensos importantes en relación a los plazos en materia de libertad individual, así como en la facultad de suspender la Constitución, atribuida al Senado.

Título VIII: *Del Consejo de Estado*

El Título VIII dedica nueve artículos, del 52 al 60 a regular el Consejo de Estado. Con carácter previo al Texto definitivo, éste Título sufrirá una serie de variaciones motivadas por la enmiendas presentadas a los tres Proyectos constitucionales que le precedieron.

El primer Proyecto dedicaba el Título V al Consejo de Estado. Lo integraban ocho artículos, del 15 al 22, ambos inclusive.

El artículo 15 en su primer apartado establecía su composición, así como su división en secciones: “Habrá un Consejo de Estado presidido por el Rey que se compondrá de 30 individuos, a lo menos, y de 60, cuando más, y se dividirá en cinco secciones, a saber: 1ª Sección de Justicia, 2ª Sección de Interior, Culto y Policía, 3ª

Sección de Hacienda, 4ª Sección de Guerra y 5ª Sección de Marina e Indias”. El segundo apartado, señalaba que cada Sección estaría constituida de un Presidente y, al menos, cuatro individuos. El Senado Consulto del año XII³⁷⁵ ya aludía a estas Secciones.

Los Ministros y el Presidente del Consejo de Castilla eran miembros natos del Consejo de Estado. Podían asistir a todas las sesiones que se celebrasen (art. 16) y no eran contabilizados en el computo general de Consejeros señalados en el artículo precedente (entre 30 y 60), ni formaban parte de ninguna Sección. El Senado Consulto de 16 Thermidor año X en su artículo 68, incluía también a los Ministros, los cuales tendrían voz consultiva.

El artículo 17 señalaba que el Director General del Tesoro Público, que a su vez ejercería el cargo de Director General de la Caja de Amortización, sería elegido entre los miembros de la Sección de Hacienda que integraba este organismo. Este precepto figuraba tachado en el Proyecto presentado a la Comisión.

Los Consejos fueron instituciones de naturaleza pluripersonal y actuación colegiada. La pieza procedimental de su actuación de gobierno fue la “consulta” que sobre un problema determinado se hacía al Rey. Esta circunstancia tuvo su reflejo en el artículo 18 del Proyecto constitucional, que configuraba al Consejo de Estado como un órgano técnico y de asesoramiento, constituido por consultores, asistentes y abogados. El artículo 21, por su parte, ratificaba su carácter consultivo al disponer que “El Consejo de Estado en los asuntos de su dotación no tendrá sino voto consultivo”.

Las competencias de Consejo de Estado abarcaban tanto el orden legislativo como jurisdiccional.

En el orden legislativo, el artículo 19 le atribuía el examen y redacción de los Proyectos de leyes civiles y criminales, así como de los reglamentos generales de Administración Pública; además, el artículo 22 otorgaba “fuerza de ley” a todos los actos del Rey discutidos en su seno, lo que implicaba su participación en la función legislativa, ya que sus actos se consideraban “como si estuviesen deliberados en Cortes”. Dos excepciones se establecían al respecto: a) actos referidos al incremento “notable” en el sistema impositivo o de cargas y b) disposiciones fundamentales de los Códigos civil, criminal y penal. Como señala Sanz Cid, “he aquí una manera de desviar la función legislativa de su verdadero órgano hacia un cuerpo menos numeroso y más

³⁷⁵ Artículo 76 del Senado Consulto del año XII: “Se dividirán en las secciones de: Legislación, Interior, Hacienda, Guerra, Marina y Comercio”.

directamente bajo la influencia del Rey, como se hizo en el derecho constitucional francés, por las atribuciones concedidas al Senado, órgano electoral e inspector de la constitucionalidad de las leyes, por el Senado Consulto del año X, que le confirió la facultad de estatuir sobre aquello que, no habiendo sido previsto por la Constitución, fuese necesario a su marcha, resoluciones que tomaron el nombre de Senado Consulto”³⁷⁶.

En el orden jurisdiccional, el artículo 20 enumeraba sus competencias: “conocerá de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa de la Administración, de la citación a juicio de los agentes o empleados de la Administración Pública y de apelaciones, como de abusos en materia eclesiástica”.

Estas dos disposiciones encontraban su precedente en el Derecho francés. Así, la Constitución del año VIII en sus artículos 52 y 53, conferían al Consejo de Estado el carácter de cuerpo técnico dependiente del poder ejecutivo con la importante misión de estudiar y preparar los Proyectos de ley, siendo presentados y defendidos en nombre del Gobierno ante el cuerpo legislativo, por medio de tres de sus miembros delegados al efecto. Pero, además, se le encomendaba la redacción de los reglamentos de la administración, así como la resolución de las distintas cuestiones que pudieran surgir al respecto.

Entre las observaciones aportadas por la Comisión celebrada en Madrid y que fueron recogidas por La Forest y Freville en su informe para ser presentadas a Murat, no figuraba ninguna mención a las disposiciones que integraba este Título, lo que provocó que el segundo Proyecto no fuese objeto de modificaciones importantes. Tan solo se introdujo algún matiz en el mismo.

En primer lugar, el Título V del primer Proyecto pasa a ocupar el Título VI al ser trasladado el Título VIII dedicado a la Religión al Título I. En segundo lugar, el artículo 13 (15 del primer Proyecto) separó la Sección de Marina e Indias en dos Secciones independientes, incrementando el número de ellas, que ahora serán seis. El resto de las disposiciones se mantuvieron íntegramente como en el Proyecto anterior, tan solo el artículo 17 que aparecía tachado es suprimido definitivamente.

³⁷⁶ Sanz Cid. C., Op. cit., p. 182

Es de destacar la escasa labor desarrollada por la Consejeros de Castilla en su informe de fecha 13 de junio de 1808 respecto a las disposiciones que integraban este Título.

El informe definió al Consejo de Estado como “un Gabinete Privado del Rey, compuesto de sujetos escogidos por sus méritos y clase”. A continuación justificaba su existencia manifestando que “todos los Reyes, desde los remotos siglos lo han tenido a su lado para asegurar el acierto en las difíciles materias de Estado y de política”. Los Consejeros realmente no decían nada nuevo en su informe. Todos los asistentes conocían que su genérica función -puesto que nunca tuvo ordenanzas que regulasen sus atribuciones-, consistía en asesorar al Monarca en las cuestiones más graves del país. Respecto al número de sus miembros señalaba que “podrá graduarlo su Majestad”, lo que implícitamente conllevaba una referencia al artículo 15 del primer Proyecto que disponía: “que se compondrán de treinta individuos, a lo menos, y de sesenta a lo más”. Su escasa labor se ponía de manifiesto al aludir a aspectos que ya estaban contemplados en el Proyecto constitucional. De ahí, que a pesar de hacerse constar en su articulado el equipo técnico con el que contaba el Consejo de Estado compuesto por Consultores, Asistentes y Abogados, los Consejeros de Castilla redundaban nuevamente en lo ya expresado, haciendo constar que: “podrá también S.M. llamar cuando guste a los Ministros togados y otras personas militares o políticas para que asistan cuando les pareciese en calidad de consultores”³⁷⁷. La referencia a los consultores ya aparecía en el artículo 18 del primer Proyecto. También pusieron de manifiesto que “los decretos del Rey, aunque sean examinados por el Consejo, si contuviesen un aumento notable en el sistema de los impuestos o alterase las disposiciones fundamentales civiles, criminales y penales, no tendrán fuerza de ley ni valor si no se sancionan por las Cortes”³⁷⁸. Los Consejeros pretendían que en este órgano constitucional participasen personalidades del orden político y militar. La desconfianza ante las intenciones de Napoleón fue quizás el detonante que motivó esta petición, que reproducía íntegramente el contenido del artículo 19 del Proyecto anterior. Pero, además, exponían que “tratará de la formación de las leyes generales para toda la nación, en cualquier materia que sea, ya se trate de política, de guerra, marina, justicia, culto, Indias, hacienda, Estado y policía, dejando al arbitrio de S.M. consultar a más a los respectivos Consejos y sujetos particulares si le pareciera”. La referencia a las diferentes Secciones era evidente, dejando abierta a la

³⁷⁷ Vid. Informe de la Diputación del Consejo de Castilla, en Sanz Cid., Op. cit., p. 494.

³⁷⁸ Vid. Informe de la Diputación del Consejo de Castilla, en Sanz Cid., Op. cit., p. 494.

potestad real la posibilidad de consultar a otras personalidades si lo estimaban conveniente.

Por otro lado, señala que “el voto del Consejo de Estado será siempre consultivo; habrá en él un Abogado fiscal, que exponga lo que fuese oportuno sobre los Proyectos de leyes civiles y criminales y después de examinados y aprobados por su Majestad serán extendidos por el Consejo de Estado”. Su exposición reproduce nuevamente el contenido de los artículos 19 y 21 del primer Proyecto.

Todas estas observaciones ponían de manifiesto que el trabajo que desarrollaron era escaso, poco preciso y carente de profundización en su contenido al pasar inadvertidas en sus reflexiones cuestiones que ya habían sido tratadas previamente.

El tercer Proyecto no sufrió cambios notables. El Título VI pasó a ocupar el VII, al incorporarse por primera vez el Título III dedicado a la Regencia. La Sección segunda del Consejo de Estado “Interior, Culto y Policía” quedaba integrada tan solo por la de “Interior y Policía” al desplazarse a la Sección primera la de Culto. De este modo, quedaba integrada por la de “Justicia y Culto”.

Respecto al contenido de su articulado apenas hay modificaciones sustanciales. Es de destacar la alteración que se originó en la numeración de sus disposiciones. Del artículo 52 se retrocede nuevamente al artículo 51, lo que provocó una duplicidad de dos de sus artículos: el 51 y el 52, que reproducen el contenido de los artículos 16 y 17 del segundo Proyecto. Tan sólo dos preceptos fueron objeto de modificación. El artículo 52 duplicado suprimió una de las atribuciones que le había sido conferida en los dos Proyectos anteriores: el conocimiento de abusos en materia eclesiástica. Los motivos que llevaron a Napoleón a eliminar esta atribución del Consejo de Estado se debieron previsiblemente a su intento por satisfacer los deseos de la Iglesia Católica. De este modo, evitaba exponerse a las posibles discrepancias que pudieran surgir con el clero, al otorgar al Consejo de Estado una competencia que sería más acorde atribuir a los Tribunales eclesiásticos. Esta duplicidad posiblemente se debió a un mero despiste al querer introducir en este Título dos nuevos preceptos, sin tener en cuenta los dos que ya había.

El artículo 54, por su parte, sufrió algunas modificaciones. En primer lugar, el carácter definitivo atribuido a los actos del Rey discutidos en su seno pasan a adquirir un carácter provisional, al requerir que previamente fuesen celebradas Cortes y, en segundo lugar, se eliminan las dos excepciones contempladas en esa disposición, como

eran: actos referidos al incremento notable en el sistema de impositivo y de cargas, así como las disposiciones fundamentales de los Códigos civil y criminal.

El Consejo de Estado suscitó diversas observaciones entre los miembros de la Asamblea. La mayoría se referían a su organización, atribuciones, composición e incompatibilidades de sus miembros.

Arribas y Gómez Hermosilla propusieron que el número de Consejeros se elevase de treinta a treinta y cinco y el de Secciones de seis a siete, al considerar que las Secciones de Justicia y Culto necesitaban un departamento especial e independiente, dado que cada una de ellas tenía suficiente entidad para llevar a efecto por separado la actividad de una Sección. Cristóbal de Góngora aprovechó la ocasión para proponer que la Sección de Justicia y Culto, a la que estaba haciendo referencia, se denominase de Justicia y de lo “Eclesiástico”, al considerarla más idónea en nuestro país, donde existía una única religión, a diferencia de Europa donde coexistían pluralidad de religiones. Sugirieron, además, aquellos diputados que todas las Secciones del Consejo de Estado se compusiesen de siete miembros, dado que el Texto constitucional indicaba que cada Sección tendría un Presidente y “al menos cuatro individuos”.

Luis Meléndez Brune apegado a la tradición pidió que se fijase una Sección de las Ordenes militares a la que se encomendaría la recaudación y distribución de las rentas.

El Alcalde de Casa y Corte, Luis Marcelino Pereyra, por su parte, reclamó la existencia de una Sección separada de Indias, entre las seis en que se dividía el Consejo de Estado, invocando los mismos argumentos esgrimidos al objetar la existencia de un Ministerio particular de Indias y rechazando, nuevamente, el argumento de la distancia y la extensión de aquellos dominios, que había formulado al respecto.

Juan Antonio Llorente creía conveniente que hubiese un Consejero por cada departamento, tres por cada provincia y seis por cada uno de los Ministerios con los que estaba en relación el Consejo.

El sistema de incompatibilidades no estuvo exento de propuestas. Arribas, Gómez Hermosilla y Góngora, pidieron que el Presidente del Consejo de Castilla no fuese miembro del Consejo de Estado, al considerar que ambos cargos eran realmente incompatibles. Añadieron, además, los dos primeros, que los Ministros no debían ser considerados miembros natos del Consejo, ya que tan solo tendrían derecho a asistir cuando lo estimaran oportuno o fueran llamados a exponer su opinión sobre los asuntos que se tratasen, pero no a emitir su voto. Con esta propuesta sus derechos se limitaban a

ser escuchados. Se adhirió a la misma el tercero de los diputados, Góngora, que se opuso radicalmente a que fuesen los Ministros miembros del Consejo.

El artículo 52 omitía el número y atribuciones de los Consultores, Asistentes y Abogados que integraban el Consejo. Tan sólo se limitaba a mencionarlos. Esta circunstancia fue advertida por Juan Antonio Llorente, que reclamó se explicasen y especificasen en el Texto constitucional las funciones que tenían encomendadas.

Las competencias del Consejo de Estado tanto en el orden legislativo como en el jurisdiccional no estuvieron exentas de enmiendas. La alusión a una institución tradicional como era el Consejo de Castilla³⁷⁹ se hizo presente al tratar la iniciativa legislativa atribuida a este organismo en los artículos 51 bis y 54 del Proyecto constitucional. El primero de esos artículos legitimaba al Consejo de Estado para detentar el poder de iniciativa, al conferirle el examen y redacción de los Proyectos de leyes civiles y criminales, así como de los reglamentos generales de la Administración Pública. El artículo 54, por su parte, otorgaba fuerza de ley a los decretos del Rey “ventilados” en su seno.

Algunos de los miembros de la Asamblea mostraron su disconformidad al respecto. Los delegados del Consejo de Castilla, Colón, Lardizábal y Torres, reclamaban para sí mismos el establecimiento de las leyes generales del Reino, al considerarse suficientemente cualificados para ello. Por su parte, el Consejero de la Inquisición, Ettenhard, se adhirió a la petición formulada y ratificó el contenido de las manifestaciones expuestas por los Consejeros alegando, que “teniendo en cuenta que el desarrollo de esa actividad exigía unos previos conocimientos jurídicos, no había Consejo más preparado para ello que el de Castilla”.

Cristóbal de Góngora propuso que se llevase a efecto un desarrollo pormenorizado tanto de las competencias y atribuciones del Consejo de Estado, como de algunas de las funciones específicas que tenía encomendadas este órgano, en especial la jurisdicción contenciosa de la que los delegados del Consejo de Castilla expusieron: “que sería más breve y expedito, que estos negocios administrativos siguiesen el mismo orden que los judiciales, respecto a ser unos y otros contenciosos, o que si su

³⁷⁹ El Consejo de Castilla recibió una nueva planta con los Reyes Católicos en las Cortes de Toledo de 1480 en las que se delimitaba su composición, si bien ésta variará con el tiempo. Su Presidente era la primera figura de la Monarquía después del Rey y precedía a los demás Consejeros, además de presidir también los Consejos de Cámara y Ordenes, y las Cortes cuando eran convocadas. Las extensas competencias de este Consejo eran tanto consultivas, como gubernativas, judiciales e incluso legislativas. Su competencia territorial se extendía al reino de Castilla. Véase, Tomás y Valiente, F.: *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

conocimiento debe radicar en el Consejo de Estado, fuese su voto definitivo para evitar dilaciones perjudiciales a las partes”³⁸⁰. La petición se debía a que el Consejo de Estado en el Proyecto constitucional se limitaba a elevar su dictamen al Rey. Ettenhard por su parte, creyó al igual que había indicado al tratar de los preceptos civiles y criminales, que debía atribuirse esa función al Consejo de Castilla dado que exigía para su debido desempeño una cierta preparación jurídica.

El carácter consultivo del Consejo de Estado contemplado en el artículo 53 no estuvo exento de enmiendas. Colón, Lardizábal y Torres, del Consejo de Castilla, reclamaron que en materia de jurisdicción contenciosa, el Consejo de Estado debía tener voto decisivo “por no ocupar la atención de S.M. y evitar dilaciones perjudiciales a las partes, sin perjuicio de que la sentencia se dictara en nombre del Rey”. Si bien, la facultad otorgada en materia de jurisdicción podía haber sido considerada la principal, no fue así. Otra prerrogativa fue la que caracterizaría su actuación y es aquella que de forma circunstancial le otorgó el artículo 54 que dispone que: “los decretos del Rey sobre asuntos reservados a la decisión de las Cortes, que hubiesen sido ventilados en el Consejo de Estado tendrían fuerza de ley hasta la reunión de las primeras que se celebrasen”.

Las discrepancias que se observaron entre los diputados respecto al carácter provisional de los decretos legislativos aprobados en su seno, dejaban traslucir en un sector de diputados, el deseo de garantizar la convocatoria de las Cortes. De ahí, que el artículo 54 suscitase varias enmiendas de signo contrario. Arribas y Gómez Hermosilla creyeron que era oportuno proponer una modificación del precepto encaminada a evitar la antitesis, que a su entender, se establecía entre el Rey y las Cortes, teniendo en cuenta que el Rey podía emitir decretos con fuerza de ley cuando las Cortes no estuviesen reunidas (art. 60).

Opinaban que resultaba altamente perjudicial, tanto para el prestigio de la autoridad, como para la eficacia de la propia disposición, el carácter provisional de la misma, dado que su carácter definitivo quedaba pendiente de la ratificación de las Cortes, lo que traía consigo un aplazamiento legislativo. Para evitar este inconveniente, proponen como solución la constitución en el seno del Consejo de Estado de una Comisión Permanente, que formada por individuos de las propias Cortes, actuase cuando éstas fueran disueltas. De este modo, se encargarían de examinar las leyes y

³⁸⁰ Sanz Cid., Op. cit., p. 350; Actas....., Op. cit., p. 86.

disposiciones de carácter urgente que fueran presentadas por el Rey, quedando siempre a las Cortes en pleno, el derecho a desaprobar estas leyes en el supuesto de que fuesen perjudiciales para los intereses del país, y adquiriendo el carácter de leyes definitivas, en caso contrario. De idéntico modo opinaba Góngora, quien creía que taxativamente debía de establecerse que dichas disposiciones tuviesen validez hasta que fuesen revisadas por las nuevas Cortes, quedando éstas facultadas para aprobarlas o desaprobarlas.

Estas propuestas encontraron la oposición de Alcalá Galiano, que consideraba que esta disposición constituía una garantía contra la arbitrariedad ministerial, por lo que estimaba necesaria la ratificación de las Cortes y así lo hizo constar: “tengo muy presente los males que se han experimentado en España, por el mayor influjo de alguno de los Ministros y que se han expedido providencias muy perjudiciales, por esta causa”³⁸¹.

Al ser tratados meticulosamente cada uno de los artículos que integraban este Título, algunos de los diputados apreciaron algunas omisiones en el mismo, entre ellos, Arribas y Gómez Hermosilla según se recoge en las Actas: “falta decir –observaron– quien presidirá el Consejo en ausencia del Rey y quien nombrará los presidentes de las secciones, si los Consejeros conservarán el Título y honores después de ciertos años de ejercicio y la previsión de que el Príncipe heredero asista a las sesiones cuando alcance la edad de quince años a fin de instruirse en los negocios”³⁸².

De las reformas propuestas por la Junta la enmienda formulada por Cristóbal de Góngora reclamando que la Sección de Justicia y Culto fuese denominada “de Justicia y de lo Eclesiástico” fue aceptada y recogida en el artículo 52 del Texto definitivo.

También se planteó a los miembros de la Junta que el Príncipe heredero asistiese a las sesiones del Consejo desde la edad de quince años³⁸³. Por unanimidad fue aprobada esta propuesta, dando lugar a la inclusión, por primera vez, del artículo 53 que decía: “el príncipe heredero podrá asistir a las sesiones del Consejo de Estado luego que llegue a la edad de quince años”.

Al haberse acordado la sustitución de la denominación de Consejo de Castilla por la de Consejo Real para todo el Texto constitucional, la misma tuvo su reflejo en el artículo 54 de este Título.

³⁸¹ Sanz Cid, Op. cit., p. 351; Actas..., Op. cit., p. 84-85.

³⁸² Sanz Cid, Op. cit., p. 352; Actas..., Op. cit., p. 72.

³⁸³ Actas..., Op. cit., p.42.

A continuación, figuró un nuevo artículo que, si bien implícitamente estaba contenido en los diversos dictámenes que los diputados de Indias presentaron a la Junta, no fue sometido a votación ni figuró entre las enmiendas que al margen del primer documento fueron anotadas con lápiz por Maret, apareciendo solo en el segundo documento al que fueron incorporadas las enmiendas a los artículos, a fin de ser presentadas al “placitum” del Emperador, lo que puso de manifiesto que Maret, que llevo a efecto el trabajo de adaptación de los artículos a las reformas propuestas, hizo incluir la propuesta de los representantes de Indias, refundiéndolos en un nuevo artículo, el 55, que incorporó al Texto constitucional, redactado en los siguientes términos: “Habrá seis diputados de Indias adjuntos a la sección de Indias, con voz consultiva, conforme a lo que se establece más adelante, artículo 95, Título X”.

El resto de las enmiendas propuestas no se tuvieron en cuenta.

En conclusión, se puede afirmar que no hay apenas modificaciones en el contenido del articulado dedicado al Consejo de Estado. Hubo debates en torno a las funciones de los miembros del Consejo de Estado y también se discutió sobre el número de Secciones y el número de Consejeros. Como acuerdo importante cabe señalar la eliminación de sus atribuciones el conocimiento de abusos en materia eclesiástica.

El Consejo de Estado se mostró finalmente como un órgano consultivo, a pesar de las discrepancias en torno a la facultad otorgada en materia de jurisdicción contenciosa.

Título IX: *De las Cortes*

El Estatuto de Bayona dedica el Título IX de su Texto definitivo a las Cortes. La importancia otorgada a esta institución se demuestra por el número de artículos que le dedica. Un total de veintiséis artículos, del 61 al 86 integran este Título. Sin embargo, en los Proyectos precedentes contaban con un número menor de disposiciones.

El primer Proyecto dedicaba a esta institución el Título VI bajo la rúbrica “De las Cortes”. Constaba de veinticuatro artículos, que iban del 23 al 46, ambos inclusive. Los dos Proyectos siguientes mantuvieron el mismo epígrafe hasta su Texto definitivo.

El artículo 23 consagró el carácter estamental de las Cortes, al disponer que estarían constituidas de ciento cincuenta miembros, divididos en tres bancos: nobleza, clero y pueblo. Señalaba, además este precepto, la posición que estos ocuparían en las mismas. Así, el clero se situaría a la derecha, la nobleza a la izquierda y el pueblo al

frente del Trono, lo que suponía una concesión a la tradición española, al Antiguo Régimen.

Al margen de este artículo figuraba una anotación escrita por Maret, en la que se proponía agregar una nueva disposición que posibilitara a los diputados de los dominios de Ultramar un lugar en las Cortes. Esto ponía de manifiesto que América y sus Colonias era un tema que debía tenerse en cuenta desde los inicios de la elaboración del Proyecto constitucional y que iría a lo largo de su desarrollo consolidándose y adquiriendo firmeza³⁸⁴.

El informe que Joaquín Murat, Gran Duque de Berg, remitía a Napoleón recogiendo las observaciones de la Comisión reunida en Madrid, señalaba que los asistentes consultados, al pronunciarse respecto a la propuesta expresada por Maret al margen del Proyecto, se mostraron conformes con la inclusión de la misma en el Texto constitucional y, así, lo hicieron constar: “se ha producido un asentimiento unánime al artículo que permite la entrada en las Cortes a los diputados de las Colonias. Se desea, argumentaban, que se llegue a sentar en principio, que siempre las Colonias tendrán sus diputados cerca del Gobierno de la Metrópoli”³⁸⁵.

Napoleón recibió con agrado las observaciones, hasta tal punto que Maret en su noticia histórica sobre el trámite dado al Proyecto constitucional, anotó: “S.M. ha tomado sus observaciones en consideración y ha ordenado en consecuencia modificaciones importantes”³⁸⁶. A pesar de ello, no se incluyó en el segundo Proyecto, el precepto sugerido por Maret.

El artículo 24 establecía que veinticinco arzobispos y obispos compondrían el banco del clero, mientras el artículo 25 señalaba que veinticinco “Grandes del Reino” integrarían el banco de la nobleza. La posibilidad de que a este estamento tuviera acceso solamente “Los Grandes del Reino” no resultó del agrado de la Comisión de los Trece reunida en Madrid, al considerar que debía permitirse su acceso a cualquier noble, con independencia de que estuviese en posesión del título de nobleza o dispusiese de una renta. Su informe así lo recoge: “se considerarán como elegibles, para sentarse en el banco de la nobleza, todo noble titulado o no que reúna las condiciones de fortuna exigidas por el Estatuto”.

³⁸⁴ Conard, Op. cit, pp. 41-43; Sanz Cid, Op. cit., p. 211 nota 2.

³⁸⁵ Sanz Cid, Op. cit., pp. 214 y ss.

³⁸⁶ Sanz Cid, Op. cit., p. 212.

El artículo 26 estaba dedicado al brazo del pueblo. Se compondría de cuarenta diputados de las provincias; treinta diputados de las ciudades principales; quince negociantes o comerciantes y quince diputados de las Universidades, personas sabias o distinguidas por su mérito personal en las ciencias y en las artes. Composición que había sido seguida por Napoleón en las Cartas otorgadas a Nápoles, Holanda y Westfalia, territorios en los que se encontraban reinando sus hermanos.

El banco popular era el que presentaba mayor relevancia, en cuanto a su composición variada, así como al número elevado de diputados que aparecían agrupados en cuatro categorías distintas.

La composición desigual de los tres estamentos planteó una serie de objeciones por parte de los asistentes a la Comisión, al considerar que la representación dada al clero, nobleza y pueblo en las Cortes era muy desigual. Esta circunstancia obligó a La Forest y Freville a explicar con detalle a los asistentes el sistema representativo y así quedó recogido en su informe: “Ha sido precisa la exposición y desarrollo del sistema representativo, que fue juzgado a primera vista como dando una desigual representación, completamente distinta al clero, a la nobleza y al tercer estado. Nos hemos esforzado en hacer comprender, que se trataba de una representación constituida, según amplios puntos de vista, que tienden a conservar a las clases superiores el predominio y preeminencia que les corresponde, multiplicando al mismo tiempo, los lazos que deben unirlos al cuerpo de la Nación, que era la que en general (y no el tercer estado en particular) se encontraba representada, por los cien diputados del tercer banco. Después de haberse penetrado del principio sobre el cual se funda el plan de las Cortes y de haber apreciado su influencia, se le ha considerado como digno de la aprobación y se han limitado a pedir los dos cambios que van a ser indicados”³⁸⁷.

La garantía que, en el ejercicio del cargo de diputado, se otorgaba a los arzobispos y obispos que configuraban el estamento del clero, quedaba constatada en el artículo 27 que señalaba en primer lugar, que éstos serían elevados a la clase de diputados de Cortes por una “cédula sellada con el gran sello del Estado”, y en segundo lugar, que solamente podrían ser apartados de su cargo por sentencia dictada por los tribunales competentes y en legal forma.

El artículo 28 se expresaba en los mismos términos, pero referido al estamento de la nobleza, obligando, además, a que los nobles dispusieran de una renta anual de

³⁸⁷ Sanz Cid, Op. cit., p. 215

50.000 pesos fuertes. Del mismo modo que en el estamento del clero, sus miembros serán elevados a la clase de “Grandes de Cortes” por una cédula sellada con el gran sello del Estado y no podrían ser privados del ejercicio de sus funciones sino en virtud de una sentencia dada por los tribunales competentes y en legal forma. La cuantía señalada en este precepto se consideró excesiva por los miembros de la Comisión. El informe elaborado por La Forest y Freville así lo recoge: “no se exigirá más que un capital de 20.000 pesos fuertes”.

El contenido de éstos dos preceptos ponía de manifiesto, de un lado la subsistencia del régimen de clases, lo que demostraba el carácter conservador de este Texto constitucional³⁸⁸, de otro, que la elección de los miembros del estamento eclesiástico y nobiliario respondía a un acto discrecional del Gobierno, con la salvedad de que para éste último, se exigía como requisito previo a su designación, disponer de una renta anual. El cese en el ejercicio del cargo tan solo se llevaría a efecto en el supuesto de que fuesen juzgados y condenados por sentencia.

El artículo 29 referido a la elección de los cuarenta diputados de las provincias, que integraban el primer grupo del brazo popular, disponía que serían elegidos a razón de un diputado por cada 300.000 habitantes, “poco más o menos”, lo que mostraba su gran imprecisión. Además, señalaba que “para este efecto se dividirán las provincias en partidos de elección, que compongan la población necesaria para tener derecho a la elección de un diputado”. Este precepto venía a conformar, de un lado, el principio de proporcionalidad, ya que el número de diputados de una provincia estaba en función del número de habitantes de la misma, de otro, fijaba en 300.000 habitantes el número de individuos que constituirían un partido de elección, lo que en la actualidad denominamos distrito electoral.

La elección del diputado de partido se llevaría a cabo en una Asamblea que, conforme a lo dispuesto en el artículo 3, estaría compuesta: “1º) Del decano de regidores de cada una de las villas del distrito. 2º) Del decano de los curas de las villas principales de distrito, el número de los cuales no podrá pasar del tercio del número total de pueblos del distrito”.

La celebración de las Juntas electorales tendría lugar, como señala el artículo 31, en virtud de “real cédula de convocatoria”, debiendo expresar el objeto, lugar y fecha del comienzo y conclusión de la misma. El Presidente de la Junta sería nombrado por el

³⁸⁸ De Lizaur y Lacave, I.: *La Carta Otorgada de 1808*, Imprenta Helénica, Madrid, 1916, p. 54.

Rey. La participación del poder ejecutivo en el órgano electoral quedaba constatada, ya que sería el competente, tanto para convocarlas como para nombrar a su Presidente.

El contenido de esta disposición encuentra su precedente en la legislación francesa; su primera parte, en el artículo 36³⁸⁹ y, la segunda, en el artículo 5³⁹⁰ del Senado Consulto del Thermidor del año X.

El segundo de los grupos que configuraba el estamento del pueblo estaba constituido por los treinta diputados de las ciudades principales que serían, en virtud del artículo 32, nombrados directamente por sus respectivos Ayuntamientos. Por tanto, de alguna manera, estas ciudades conservaban su representación tradicional en Cortes³⁹¹ frente al resto.

El tercer grupo estaba integrado de quince negociantes y comerciantes; éstos, en virtud del artículo 33, eran elegidos entre los individuos de las Juntas de comercio y entre los negociantes más ricos y más acreditados del reino. Se aprecia una distinción de clases al tener en cuenta la capacidad económica y el estatus social. Su nombramiento corresponde al Rey entre aquellos que se hallasen comprendidos en una lista de quince individuos formada por cada uno de los Tribunales y Juntas de Comercio, que se reunían en cada ciudad para elaborar en común su lista de presentación.

El último de los grupos estaba formado por quince diputados de las Universidades, personas distinguidas por su mérito personal en las ciencias y en las artes. El artículo 34 dispone que serán nombrados por el Rey entre los comprendidos en una lista de quince candidatos presentada por el Consejo de Castilla y de siete candidatos presentados por cada una de las Universidades del Reino.

La ingerencia real en las Universidades era grande, ya que no se puede obviar el intento de éstas, en el orden jurídico, por avivar el interés por el estudio del Derecho nacional. Interés que, a pesar de ser creciente desde la época de los Borbones, irá acentuándose con la reserva a la Corona del nombramiento de Catedráticos de muchas Universidades.

El artículo 35 dispone únicamente, que los miembros del estamento del pueblo se renovarían a cada sesión.

³⁸⁹ Artículo 36 del Senado consulto del Thermidor del año X: "Los colegios electorales no se reunirán sino en virtud de convocatoria emanada del Gobierno y en el lugar que les sea designado. No pudiendo ocuparse más que de las operaciones para los que son convocadas, ni continuar sus sesiones más allá del termino que señale la convocatoria"

³⁹⁰ Artículo 5 del Senado Consulto de Thermidor del años X: "El Presidente de los Colegios será nombrado por el primer Cónsul".

³⁹¹ Mercader Riba, Juan: *José Bonaparte rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, CSIC, Instituto de Historia Jerónimo Zurita, Madrid, 1983, p. 35.

La organización y funcionamiento de las Cortes también es contemplada en el Proyecto constitucional. Así, el artículo 36 dispone, de un lado, que las Cortes serán convocadas, suspendidas, prorrogadas y disueltas por orden del Rey, de otro, señala la obligación de reunir las al menos una vez cada tres años. Este periodo de tiempo fue considerado muy corto por la Diputación del Consejo de Castilla, que preocupada por el coste que generaba la misma, reclama un periodo de convocatoria más largo. Sin embargo, sus peticiones no fueron atendidas y como consecuencia de ello el contenido de esta disposición no sufrió ninguna variación en los sucesivos Proyectos.

La intervención del Rey en el funcionamiento de las Cortes se ponía de manifiesto en este precepto. No sucedía lo mismo en la Constitución francesa de 1791 que preveía un mecanismo automático para la reunión de Cortes, lo que explicaba la nula intervención del Rey en su funcionamiento. Lo mismo sucedía en la Constitución de los años III y VIII.

Con posterioridad, el Senado Consulto del año X³⁹² cambiará de criterio, facultando al Poder ejecutivo para su convocatoria.

El artículo 37 estaba dedicado al Presidente de las Cortes. Al igual que el artículo 8 del Senado Consulto del 28 Frimario del año XII³⁹³, el Rey nombraría al Presidente de las Cortes sobre una propuesta de tres candidatos elegidos por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos. Por el contrario, las Constituciones francesas anteriores al año XII conferían a la Asamblea el nombramiento de su Presidente.

El artículo 38 prevé que a la apertura de cada sesión, nombrarán las Cortes: tres candidatos para la Presidencia, dos Vicepresidentes, dos Secretarios y tres Comisiones compuestas de cinco personas cada una: Comisión de Justicia, Comisión de los Interior y Comisión de Hacienda.

Presidía la sesión el miembro de mayor edad hasta la elección del Presidente. El Vicepresidente sustituía, en virtud del artículo 39, al Presidente en los supuestos de ausencia o impedimento. En caso de existir dos Vicepresidentes la sustitución se llevaría a efecto por el orden en que fuesen nombrados.

El artículo 40 establece que las sesiones de las Cortes no eran públicas y que sus deliberaciones eran tomadas por escrutinio secreto a la mayoría absoluta de votos.

³⁹² Artículo 75 del Senado Consulto del año X: “El gobierno convoca, suspende y prorroga el cuerpo legislativo”. Por su parte el artículo 55 señala: “El Senado disuelve las Cortes”.

³⁹³ Artículo 8 del Senado Consulto del 28 Frimario del año XII: “El Primer Cónsul nombrará el presidente del cuerpo legislativo sobre una presentación de candidatos hecha por el cuerpo legislativo por votación secreta y a la mayoría absoluta”

El secreto de las sesiones que celebraban las Cortes no encontraba su precedente en la legislación francesa, ninguna de sus disposiciones lo recoge, sin embargo, era la práctica habitual en la tradición española y Napoleón no quiso apartarse de ella.

El artículo 41 recoge, de un lado, que tanto las opiniones como las votaciones no debían divulgarse ni imprimirse, lo que ratificaba el contenido del precepto anterior y, de otro, considera un acto de rebelión toda publicación por medio de impresión o de carteles hecha por la Junta de Cortes o por alguno de sus miembros.

El Consejo de Estado participaba en la función legislativa, ya que en virtud de lo dispuesto en el artículo 42, las variaciones “notables” que fueran necesarias hacer en los Códigos civil y penal y en el sistema de impuestos o moneda, serían sometidas por los oradores del Consejo de Estado a la deliberación de las Cortes. Pero, además, el artículo 43 establece que “los proyectos de ley se comunicaran previamente por los secciones del Consejo de Estado a las Comisiones respectivas de las Cortes nombradas al tiempo de su apertura”, lo que implicaba que la intervención de las Cortes en el procedimiento legislativo quedase limitada.

Estos preceptos constituían un fiel reflejo de la Constitución Consular del año VIII que disponía en los artículos 52 y 53, que los proyectos de ley fuesen presentados al cuerpo legislativo por oradores del Consejo de Estado, que eran las personas encargadas de discutirlo con las Comisiones del Tribunado. Al suprimirse este órgano, el Consejo de Estado será el que comunique los proyectos a las Comisiones de las Cortes.

El Ministro de Hacienda era el encargado en virtud del artículo 44 del Proyecto constitucional, de presentar las Cuentas de Hacienda a las Cortes con el objeto de que éstas hiciesen las representaciones que considerasen oportunas sobre los abusos que se hubieran podido cometer en la Administración.

Esta obligación se establecía en la legislación francesa, así lo recoge la Constitución del año 1791, en el capítulo II, sección VI, artículo siete; la Constitución del año III en su artículo 162 y la Constitución del año VII en su artículo 57, aunque ésta última se limitaba solamente a exigir su publicación.

La responsabilidad ministerial esta contemplada en el artículo 45 que dispone: “en caso de que las Cortes tengan que manifestar quejas graves y motivadas sobre la conducta de un Ministro, la representación que contenga estas quejas y la exposición de sus fundamentos, votada que sea, será presentada al Trono por una Diputación”. Este

precepto revestía una gran dosis de ambigüedad, ya que no indicaba que tipo de efectos tendrían las citadas quejas.

La responsabilidad ministerial ya se encontraba recogida en la Constitución del año VIII y en el Senado Consulto del año XII, con la única salvedad que era exigida por las Cortes ante un Tribunal que se constituía con carácter excepcional.

Por último, el artículo 46 indica la formula empleada en la promulgación de los decretos del Rey expedidos a consecuencia de la deliberación de las Cortes que era: "Oídas las Cortes".

Este Título sufrirá algunas modificaciones en el segundo Proyecto. En primer lugar, el Título VI bajo la rúbrica "De las Cortes" pasa a ocupar el Título VII, al desplazarse el Título VIII denominado "Culto" al Título I. En segundo lugar, estará integrado de veintitrés artículos que van del 20 al 42, en lugar de veintidós del Proyecto anterior. Esta disminución se debió a que el artículo 35 refunde el contenido de los artículos 38 y 39 del primer Proyecto. En tercer lugar, las sugerencias de la Comisión de los Trece se vieron reflejadas en los artículos 22 y 25 que modifican su contenido. El artículo 22 en lugar de exigir la condición de "Grande del Reino" para acceder al banco de la nobleza, adopta una nueva redacción que dice: "El banco de la nobleza será compuesto de veinticinco nobles del Reino que se titularán Grandes de Cortes" y, el artículo 25 reduce la cuantía exigida para tener acceso al banco de la nobleza de 50.000 a 20.000 pesos fuertes. Y por último, como he señalado, el artículo 35 refunde el contenido de los artículos 38 y 39, dedicados a la organización de las Cortes y a la figura del Vicepresidente respectivamente. Pero además, el primero de estos artículos incrementa el número de Comisiones al incluir junto a la Comisión de Justicia, Interior y Hacienda a la Comisión de "Indias".

En el tercer Proyecto constitucional el Título VII se ve desplazado al Título IX al agregarse tres nuevos Títulos el Título III dedicado a la Regencia, el Título VII al Senado y el Título X a las Colonias españolas en América y Asia.

El contenido de algunos de sus artículos se verán modificados. El artículo 60 añade la posibilidad de que al banco de la nobleza pudieran acceder no solo aquellos nobles que dispusieran de una renta anual de 20.000 pesos fuertes sino también aquellas personas que hubiesen realizado largos e importantes servicios en la carrera civil o militar.

El artículo 62 dedicado a la Junta encargada de la elección del diputado de partido, ampliaba su contenido respecto a su Proyecto anterior (artículo 27). En primer

lugar, dejaba pendiente la organización de la misma “de una ley hecha en Cortes” y, en segundo lugar, desarrolla la composición de sus miembros. En consecuencia este precepto quedó redactado en los siguientes términos: “La Junta que ha de proceder a la elección del diputado del partido, recibirá su organización de una ley hecha en Cortes, y hasta esta época se compondrá: 1º) del decano de los regidores de todo pueblo que tenga a los menos cien habitantes, y si en algún partido no hay veinte pueblos que tengan este vecindario se reunirán las poblaciones pequeñas para dar un elector a razón de cien habitantes, sacándose este por suerte entre los regidores decanos de cada uno de los referidos pueblos. 2º) del decano de los curas de los pueblos principales de partido, los cuales se designarán de manera que el número de los electores eclesiásticos no exceda del tercio del número total de los individuos de la Junta de elección”.

Se incluye por primera vez en este Proyecto el artículo 68 que otorga a los diputados de las colonias voz y voto en las Cortes. Este precepto, sugerido por Maret en el primer Proyecto constitucional y que fue acogido con agrado por los miembros de la Comisión de los Trece reunida en Madrid, permitía a los diputados americanos formar parte de las Cortes. A pesar de ello, no se incluyó en el segundo Proyecto. Sin embargo, Napoleón debió de estimar que su inclusión iba a favorecer un acercamiento a esos territorios y lo insertó en este Proyecto.

El artículo 71 reproduce el contenido del artículo 35 del segundo Proyecto, pero omite su último párrafo que dispone que la presidencia de las Cortes recaerá en el diputado de mayor edad hasta la elección de su Presidente. Los motivos de su supresión se debieron previsiblemente a un mero despiste, siendo incluido nuevamente en el Texto definitivo.

El artículo 73 sufre algunas variaciones respecto a los Proyectos anteriores. El primer inciso de este precepto referido al carácter secreto de sus sesiones, se mantendrá en los mismos términos que en los Proyectos anteriores, que establecían que las sesiones de las Cortes no eran públicas. Sin embargo, a continuación dispone que “sus resoluciones serán tomadas por mayoría absoluta de votos, sea por llamamiento nominal, sea por escrutinio secreto”, originando una alteración de su redacción frente al artículo 37 del segundo Proyecto que señalaba que sus deliberaciones serían tomadas tan solo por escrutinio secreto a la mayoría absoluta de votos. Si bien, ambas disposiciones exigían mayoría absoluta, el tercer Proyecto otorgaba dos mecanismos para llevar a efecto las votaciones: escrutinio secreto y llamamiento nominal.

El Ministro de Hacienda era el encargado de presentar las cuentas anuales de Hacienda a las Cortes. El artículo 77 exigía que las mismas estuviesen dadas por cargo y data, con distinción del ejercicio de cada año, y publicadas anualmente por medio de imprenta. Estos tres requisitos no estaban contemplados en los dos proyectos anteriores.

Se incluye un nuevo párrafo en el artículo 78 dedicado a la responsabilidad de los Ministros que dice: “una Comisión compuesta de seis Consejeros de Estado y de seis individuos del Consejo de Castilla examinaría, de orden del Rey, las quejas formuladas sobre la conducta de un Ministro”. Sin embargo, este artículo seguía omitiendo la resolución y efectos de este trámite.

El tercer Proyecto fue presentado a la Junta celebrada en Bayona, siendo objeto de diversas observaciones y peticiones por parte de los asistentes. Algunos de los diputados se limitaron a hacer observaciones sobre aspectos meramente formales. Consideraban que los términos empleados no eran suficientemente precisos, lo que en ocasiones, originaba cierta confusión en el contenido de algunos de los preceptos que integraban el Texto constitucional.

Luis Marcelino Pereyra propuso la supresión de la palabra "estamento" por no ser, a su entender, “muy castellana” y su sustitución por la de "estado o brazo". Esta propuesta tenía su motivo, ya que, a pesar de que ambos términos habían sido utilizadas indistintamente era cierto que los estamentos figuraban en las Cortes antiguas. En Aragón como en el resto de España eran estamentos los brazos que componían las Cortes, y de brazos, más que de estamentos se hablaba cuando se aludía a las clases sociales: nobleza, clero y estado llano, representadas en ella. Ranz Romanillo, por su parte, propuso la sustitución de la palabra “deliberación” que era utilizada en el artículo 75 al aludir a las votaciones de las Cortes, por la de “aprobación o sanción” ya que de este modo, quedaría mejor expresado el sentido del precepto. Mila de la Roca y Herrera pidieron la supresión del término “colonias” de todo el Texto constitucional y su sustitución por el de “provincias hispano Americanas” o “provincias de España en América”. Consideraban que aquella denominación llevaba consigo unas connotaciones de menosprecio para los españoles americanos, por lo que estimaban conveniente su supresión del Texto constitucional, así como el establecimiento de una norma en la que se declarase abolido ese nombre. Roque Novella, estimó necesaria la sustitución de la palabra “habitante”, contenida en los artículos 61 y 62, por otra menos ambigua como era la de “cabeza de familia o vecindad”.

Un grupo destacado de diputados, entre los que se encontraban Arribas, Gómez Hermosilla y Pereyra, propusieron la supresión del adjetivo “notables”, utilizado junto a la palabra “variaciones legislativas” en el artículo 77 del Proyecto presentado a la Junta, por considerar Pereyra que “la palabra notables hace a esta disposición indeterminada y además, - decía - yo no entiendo como quepa variación que no sea notable en el Código civil o en el penal, y en el sistema de impuestos, o en el de moneda”³⁹⁴.

El contenido de los preceptos que integraban este Título, suscitó en los miembros de la Asamblea celebrada en Bayona diversas observaciones y propuestas.

Varias eran las causas que originaron la decadencia de las Cortes y que fueron puestas de manifiesto por los diputados: a) el desuso en que había caído la institución, b) su falta de influencia e intervención en la vida pública y c) el carácter ritual de sus reuniones.

Durante el siglo XVIII las celebraciones de las Cortes quedaron reducidas, en sus funciones, a las aparentemente representativas. En numerosas ocasiones llegaron a reunirse después de haberlo pedido con gran insistencia, pero convencidas ya de su papel consultivo, lo que ponía de manifiesto su existencia ficticia.

Las Cortes estaban constituidas por tres estamentos o brazos: la nobleza, el clero y el pueblo, los mismos que habían tomado parte en las Cortes de la Edad Media. Durante todo el Medievo español aparecían como constantes una serie de elementos que definían a la nobleza como grupo, entre ellos: la posesión de un patrimonio más o menos extenso, su influencia política, el factor hereditario, consagrado con la primogenitura, el mayorazgo y la posesión de privilegios civiles, fiscales, militares, etc..

El brazo de la nobleza originó diversos comentarios por parte de los diputados reunidos en Bayona. Constaba de veinticinco nobles denominados “Grandes de Cortes”, a los que se les exigía como requisito previo a su designación disponer de una renta anual de al menos 20.000 pesos fuertes o bien gozar del reconocimiento y prestigio que derivaría de haber prestado “largos e importantes servicios en la carrera civil o militar” (art. 60).

El Excmo. Sr. Duque de Frías y el Conde de Noblejas formularon dos preguntas dirigidas a esclarecer el criterio que sería adoptado en la elección de sus miembros, si se diese el supuesto de que un número de nobles superior a los veinticinco señalados en el artículo 57 dispusiesen de la renta fijada en el Texto constitucional. Se formularon dos

³⁹⁴ Actas..., Op. cit., p. 77.

interrogantes al respecto. El primero de ellos, fue planteado en el sentido de si “serían preferidos los antiguos Grandes de España y entre ellos los ricos hombres a los demás”, el segundo de ellos, inherente a la conservación del patrimonio y del estatus mismo, se refería a si era posible que la dignidad de “Grandes de Cortes” fuera transmisible por fallecimiento a los hijos que heredasen el mayorazgo.

La alusión a los mayorazgos suponía la cristalización de los usos hereditarios, que aseguraban la permanencia de las propiedades en la cabeza del linaje. Estas preguntas ponían de manifiesto la preocupación del grupo nobiliario por la posición y el papel que adoptarían al respecto.

Amorós consideraba incongruente que la cantidad de 20.000 pesos fuertes exigida como máximo de renta en los mayorazgos constituyese el mínimo de renta para ser Grande de Cortes: “no parece lógico, decía, exigir en un caso que no se pase de dicha renta y en el otro que se rebasen sus límites”. Góngora, por su parte, pidió que dado que el estamento de la nobleza se constituía de veinticinco “Grandes de Cortes”, veintitrés de ellos fuesen elegidos entre la nobleza de provincia, siendo suficiente que dispusiesen de una renta de 10.000 pesos fuertes, y que los otros dos miembros, pertenecientes a la nobleza de Madrid, se les exigiese una renta de 20.000 pesos fuertes, que era la establecida en el artículo 62. Su propuesta aconsejaba que prevaleciese la nobleza de provincia frente a la de Madrid y, además, disminuía para aquella los niveles de renta exigidos.

La asistencia a las sesiones de las Cortes de los veinticinco obispos que habían sido miembros de Cortes fue considerada por un sector de diputados perjudicial para los intereses de la Iglesia, al considerar, que esta situación implicaba una desatención de las obligaciones de la diócesis, así como un incremento de los gastos de la Iglesia derivados de los viajes que se verían obligados a realizar para asistir a las sesiones de las Cortes. Estas circunstancias movieron a un sector de diputados, entre los que se encontraba Llorente, a proponer que los arzobispos y obispos que integraban la representación en Cortes se rotasen con otros preladados o bien delegasen en una dignidad o en un canónigo, mientras que otro sector, encabezado por Ettenhard, Salinas y Roque Novella opinaban, que lo más idóneo sería que compartiesen esta representación con los obispos y altas dignidades de los Cabildos, así como con los canónigos de las principales catedrales de España.

Respecto al estamento del pueblo se hizo ver por Luis Marcelino Pereyra la contradicción que el Estatuto mostraba respecto al número de diputados de las

provincias. De un lado, el artículo 58 disponía que serían cuarenta diputados, de otro, el artículo 61 señalaba que su elección sería de un diputado por cada 300.000 habitantes, lo que implica que el número de miembros quedaba determinado en función de la mayor o menor población. Con ello, ponía de manifiesto de una forma clara y terminante, que el número de diputados de provincias difería en función del precepto que se tomaba en consideración. Esta observación fue puesta de manifiesto por los diputados de las provincias aforadas, quienes estimaban que teniendo en cuenta que el volumen de población de las mismas no alcanzaba los 300.000 habitantes exigidos en el artículo 61 del Proyecto constitucional para designar un diputado, se les excluía en cierta manera, de poder ejercer el derecho a representar individualmente sus intereses. La solución que proponen para subsanar esta deficiencia fue la de fijar un número invariable de diputados, prorrateando entre ellos el número proporcional de electores.

El órgano electoral que se establecía para la elección de los diputados de provincias fue tachado de “complicado y aun peligroso” por Arribas y Gómez Hermosilla quienes propusieron “su sustitución por un procedimiento de listas de candidatos por cada provincia, entre las que escogería el Senado, como estaba previsto en las Constituciones Imperiales”³⁹⁵. También reclamaron estos diputados la creación de un Instituto Nacional Científico. Este organismo sería el encargado de elaborar la lista de candidatos que sería presentada al Senado, con el objeto de que éste eligiese los representantes de las clases intelectuales e ilustradas. De este modo, se excluía al Consejo de Castilla de una de las atribuciones que tenía asignada. Además, se ocuparon con carácter general, de todo lo referente a la elección y capacidad de los diputados, así como a la posibilidad de que fuesen reelegidos por dos veces. Sin embargo, impone que aquel diputado que hubiese asistido a dos Juntas de Cortes consecutivas no podría ser nombrado de nuevo hasta que transcurriesen tres años desde que hubiese dejado el cargo. Con un cierto tono crítico señalaban que “los elegidos por las provincias fuesen propietarios a fin de evitar que aspirasen a tal representación los ociosos e intransigentes, prohibiendo, igualmente, que fuesen eclesiásticos, porque si no éstos, con su ascendiente acapararían todos los puestos”³⁹⁶.

La petición de Góngora se encaminaba a que las listas de candidatos que las Juntas de Comercio y las Universidades presentaban al Rey para su nombramiento

³⁹⁵ Sanz Cid, Op. cit., p. 355; Actas..., Op. cit., p. 73.

³⁹⁵ Sanz Cid, Op. cit., p. 355.

³⁹⁶ Sanz Cid, Op. cit., p. 356 ; Actas..., Op. cit., p. 74.

fuesen menos numerosas, “no pasando de cinco individuos para las Cámaras de comercio y de tres para las universidades”.

La responsabilidad de los ministros suscitó diversos comentarios. Pereyra consideraba insuficiente el contenido del artículo 78 que atribuía a las Cortes la potestad para reprobador la conducta ministerial, ya que según disponía este precepto, las Cortes al apreciar indicios de responsabilidad expresaban sus quejas por escrito en una representación, ésta se votaba y posteriormente se remitía al Monarca a través de una Diputación, examinándose posteriormente por una Comisión. Sin embargo, a pesar de establecerse este complicado proceso, omitía el precepto quién sería el competente para resolver la cuestión planteada y los términos de la misma, lo que restaba eficacia a la responsabilidad que se pretendía establecer ya que, como señalaba Pereyra, “tampoco basta hacerlos responsables de esto si no se declara por quien, ante quien, cuando y en qué manera podrán ser reconvenidos”. Pero no solo apreció estas deficiencias, sino que considero que el termino “quejas” resultaba un tanto impreciso, ya que “no se dice allí (refiriéndose al precepto en cuestión) si los particulares que se sientan agravados podrán acudir a las Cortes, ni de qué manera deberán hacerlo y justificar sus quejas; y aun parece que sólo se trata de quejas generales de la Nación” y, además objetó que la responsabilidad de los ministros derivara de la ejecución de las leyes y ordenes regias, dado que “la responsabilidad que aquí se impone a los ministros, parece en algún modo contradictoria. Un Rey mal informado, puede dar Órdenes contrarias a las leyes; y si las expide el Ministro podrá, según este artículo, ser acusado de violación de éstas, y si no las expide, de contravención a las mismas Órdenes”. Este precepto, también, acaparó la atención de Arriba y Gómez Hermosilla, quienes para salvaguardar las posibles deficiencias de este precepto reclaman la inclusión de un nuevo párrafo al que pudiera añadirse: “y si esta Comisión la encuentra justa (la representación de Cortes), el Rey separa al ministro”.

El artículo 71 del Proyecto constitucional fue el que más comentarios suscitó. Este artículo disponía que las Cortes serían convocadas y disueltas por orden del Rey debiendo reunirse, al menos, una vez cada tres años. Sin embargo, era de vital necesidad la adopción de una serie de medidas que garantizaran su reunión.

Colon, Lardizábal y Torres, entre otros, abogaron al derecho antiguo. La atribución más importante de las Cortes y la más determinante para su aparición había sido la aprobación de los impuestos y a ella se adhirieron, al considerar que debían ser “reunidas periódicamente a fin de autorizar el cobro de impuestos”, ya que, de este

modo, se fiscalizaba la actuación del Regente durante la minoría de edad del Rey y se garantizaba su convocatoria. La preocupación mostrada por los diputados exigía que el Texto constitucional contemplase expresamente la obligación del Regente de convocar las Cortes. Esta opinión fue compartida por Alcalá Galiano según se hace constar en su dictamen, en el que decía: “no encuentro en la Constitución garantía la más remota de lo que se dispone al fin de este artículo. Conozco bien la dificultad de encontrarla; pero como por experiencia propia sabemos que el Soberano no junta las Cortes, si sí conviene a las miras de su favoritos o privados, es absolutamente necesario adoptar un medio que impida este mal. En España no llegó a experimentarse mientras que los tributos fueron temporales; pero desde el momento que se perpetuaron por las Cortes, se acabaron ellas y el Representación nacional. Lo mismo sucedió en otros Estados; y si no me engaña mi juicio, no hay otro medio sencillo de asegurarla sino el de que los tributos sean temporales; pareciéndome que determinándose su mayor duración el término de tres años, se conciliaban todos los extremos”³⁹⁷.

Pereyra estimaba que la reunión de Cortes era una “farsa”, teniendo en cuenta que era el Rey quien tenía la facultad de disolverlas. Por ello, considera necesario asegurar su celebración para evitar que una vez reunidas fuesen intervenidas por el Monarca ya que, de otra manera, sería inútil su convocatoria. Propone a este fin una serie de mecanismos. En primer lugar, “nada hay por otra parte que asegure su convocación. Asegura en Inglaterra la del Parlamento a los plazos allí establecidos, la necesidad en que está el Rey de convocarle para los subsidios; y no estando acá en igual necesidad, es menester algo que la supla, a lo menos una gran responsabilidad de los Ministros, o que pasados tres años sin convocación de Cortes, por el mismo hecho se tenga por destituido de su empleo a aquel a quien corresponda expedirla, y no se obedezca orden que por el se comunique”³⁹⁸. En segundo lugar, que permanezcan abiertas, cuando menos, durante ocho sesiones, evitando de este modo, cualquier excusa de disolución una vez iniciada su convocatoria. A este respecto, Isla opinó, que la condición de diputado por las provincias debía incluir la obligación de reclamar ante el Rey o ante el Senado la convocatoria de nuevas Cortes una vez hubiesen transcurrido los tres años que fijaba el Texto constitucional.

³⁹⁷ Actas..., Op. cit., p. 85.

³⁹⁸ Sanz Cid, Op. cit., p. 357; Actas..., Op. cit., p. 77.

Los reunidos en Bayona advirtieron que el artículo 70 no indicaba a que estamento pertenecía el diputado de mayor edad que presidiría las Cortes a su apertura. Ante esta omisión solicitaron la aclaración de este precepto.

Los diputados reclamaron para las Cortes varios derechos. Arribas, Gómez Hermosilla, Góngora y Ranz Romanillos: el derecho de iniciativa; la inmunidad de los diputados por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su cargo y una indemnización o subsidio para los diputados del pueblo, como era costumbre en el derecho tradicional; que las votaciones tuviesen lugar por cabezas y no por brazos; que los acuerdos se adoptasen a pluralidad de votos y que las sesiones de las Cortes pudiesen ser secretas a petición del Rey o de los dos tercios de los diputados. Francisco Angulo apegado a la tradición jurídica española, reclamó que se otorgase a las Cortes la facultad de exponer al Rey las necesidades y deseos de los pueblos, “parece –decía- que no puede haber conducto más puro, para que lleguen al Soberano las necesidades de los pueblos, que tanto le importa conocer”.

Del artículo 76 el Proyecto constitucional se desprende que las deliberaciones de las Cortes se reducían a los proyectos que el Rey les sometía, los cuales una vez aprobados por ellas, adquirirían fuerza de ley. Sin duda, las Cortes no estaban constituidas para llevar una vida política independiente. Algunos diputados reclamaron mayor precisión y claridad sobre algunos de los extremos de este precepto y, con el objeto de incrementar la participación de las Cortes en la labor legislativa, proponen que sea incluido en el Texto definitivo un nuevo párrafo que contemple: “que las Cortes después de escuchar a la Comisión y a los oradores del Consejo de Estado decidiesen a pluralidad de votos sancionar el Proyecto presentado o su devolución al Rey con las observaciones que tuvieran por conveniente”.

Alcalá Galiano planteó la siguiente pregunta: ¿que ocurriría en el caso de que el Rey quisiera imponer como leyes del Estado los Proyectos sometidos a las Cortes, los cuales, una vez aprobados adquirirían fuerza de ley, si fueran rechazados por ellos?. “Conozco que la materia es delicada, pero creería no cumplir con mi deber si no manifestase que, en mi concepto, esta aprobación de las Cortes debe ser un requisito necesario para la promulgación de las leyes”³⁹⁹. Mila de la Roca y Herrera se expresaron en el mismo sentido.

³⁹⁹ Sanz Cid, Op. cit., p. 360; Actas... , Op. cit., p. 85.

Algunas de las observaciones y propuestas formuladas por los diputados fueron objeto de votación. La enmienda, que había planteado el artículo 67 respecto a si los diputados en Cortes por el estamento del pueblo podían ser reelegidos para las Cortes inmediatas, fue sometida a votación: “nueve vocales opinaron que no convenía fuesen reelegidos y los sesenta y nueve restantes que pudiesen serlo solo para las Cortes inmediatas, más no otra vez”⁴⁰⁰. La mayoría de votos fueron tenidos en cuenta por Napoleón lo que originó que el artículo 67 del Proyecto que establecía que “los individuos del banco del pueblo se renovarán a cada sesión”, adoptase una nueva redacción en el artículo 75 del Texto definitivo que decía: “Los individuos del estamento del pueblo se renovarán de unas Cortes para otras; pero podrán ser reelegidos para las Cortes inmediatas. Sin embargo, el que hubiese asistido a dos Juntas de Cortes consecutivas, no podrá ser nombrado de nuevo, sino guardando un hueco de tres años”.

Fue objeto de votación si se debía exigir la calidad de propietario para ser nombrado diputado por las provincias y las ciudades principales, “todos los vocales unánimemente, pronunciaron el dictamen, de que estos diputados para serlo debiesen ser dueños y poseedores en su cabeza de una propiedad en bienes raíces”⁴⁰¹.

La enmienda propuesta fue aceptada por el Emperador, dando lugar a la introducción de una nueva disposición en el Texto definitivo, el artículo 72 que quedó redactado en los siguientes términos: “para ser diputado por las provincias o por las ciudades se necesitará ser propietario de bienes raíces”.

En cuanto a quien presidía las Cortes a su apertura, se acordó que fuera el diputado de mayor edad de cualquiera de los tres estamentos. A pesar de que en un primer momento se pensó en el arzobispo más antiguo, se trató de evitar la concesión de un trato preferente a un determinado estamento, en este caso, al clero. Por ello, se decidió que fuese el diputado de mayor edad, con independencia del estamento al que perteneciese⁴⁰². Esta enmienda dio lugar al último párrafo del artículo 78: “El más anciano de los que asistan a la Junta la presidirá hasta la elección del Presidente”.

Pero además, se agregó una Comisión especial para América entre las que debían integrar las Cortes a la apertura de cada sesión, aumentado de esta manera su número a cuatro: de Justicia, de Interior, de Hacienda y de Indias, con cuatro miembros cada una. De este modo, se atendía la sugerencia del diputado Del Moral, dejando

⁴⁰⁰ Actas..., Op. cit., p. 39.

⁴⁰¹ Actas..., Op. cit., p. 39.

⁴⁰² Actas..., Op. cit., p. 39.

satisfechos los deseos de los americanos al otorgarles la oportunidad de intervenir de manera directa en los órganos más representativos. Estas dos enmiendas fueron incluidas en el artículo 78 que dispone: “a la apertura de cada sesión nombrarán las Cortes: 1º tres candidatos para la presidencia; 2º dos vicepresidentes y dos secretarios y 3º cuatro comisiones compuestas de cinco individuos cada una, a saber: Comisión de Justicia, Comisión de lo Interior, Comisión de Hacienda y Comisión de Indias. El más anciano de los que asistan a la Junta la presidirá hasta la elección del Presidente”.

Respecto a la constitución de una Comisión de diputados que, de unas Cortes a otras, con carácter permanente, supliera a éstas, para atender los asuntos graves que pudiesen surgir, dieciocho diputados votaron a favor del establecimiento de la Comisión, el resto consideró que no era necesaria.

Desde el punto de vista formal, la expresión “variaciones notables” utilizada en el artículo 75 del Proyecto Constitucional y la palabra “deliberación” fueron consideradas poco adecuadas, dada la imprecisión de aquella y el significado poco castellano de ésta y, además, ese término no indicaba el carácter que tendrían las decisiones adoptadas por las Cortes. Sometidas las dos cuestiones a votación, “unánimemente resolvió la Junta, que será conveniente que el artículo quede sin el epíteto notables, que recae sobre las variaciones y que se exprese que éstas se han de presentar a las Cortes para su deliberación y aprobación”⁴⁰³.

El Emperador aceptó el acuerdo adoptado, lo que dio lugar al segundo apartado del artículo 82 del Texto definitivo que decía: “Las variaciones que se hayan de hacer en el Código civil, en el Código penal, en el sistema de impuestos o en el sistema de monedas, será propuestas del mismo modo a la deliberación y aprobación de las Cortes”.

Fue tratado el artículo 77 y se planteó a los miembros de la Junta, la forma en que se llevarían a efecto las votaciones en el seno de las Cortes. Las Actas, así lo recogen: “se promovió duda sobre el modo con que deberían hacerse las votaciones en Cortes, y aunque no podía haberla en que todos los diputados de los tres estamentos forman un solo cuerpo, y deben votar por cabezas individualmente, por unánime consentimiento de todos se resolvió así; y también que se tendrá por deliberación de las Cortes aquella opinión en que concurra la pluralidad absoluta de votos; mas para los casos en que se trate de derogar una ley, hubo Vocales que fueron de parecer se exigiese

⁴⁰³ Actas..., Op. cit., p. 39.

la reunión de las dos terceras partes de votos, y puesta a la deliberación de la Junta esta cuestión, diez individuos opinaron que fuesen precisas las dos terceras partes, y los sesenta y ocho restantes estuvieron por solo la pluralidad absoluta”⁴⁰⁴. El acuerdo fue admitido por el Emperador y la propuesta de que las votaciones se llevarían a efecto individualmente fue incluida en el artículo 80 del Texto definitivo en los siguientes términos: “las sesiones de las Cortes no serán publicas y sus votaciones se harán en voz o por escrutinio; y para que haya resolución se necesitará la pluralidad absoluta de votos tomados individualmente”.

También se acordó incrementar en doce miembros los diputados de las provincias y en diez los diputados de las ciudades principales. El resto de representantes que compondrían el estamento del pueblo no sufrió variación alguna. Se tuvo en consideración, además, una mención expresa en el Texto constitucional a los territorios americanos. Como consecuencia de estos acuerdos el artículo 64 del Texto definitivo adoptó la siguiente redacción: “El estamento del pueblo se compondrá: 1º de sesenta y dos diputados de las provincias de “España e Indias”; 2º de treinta diputados de las ciudades principales de “España e Islas adyacentes”; 3º de quince negociantes o comerciantes y 4º de quince diputados de las Universidades, personas sabias o distinguidas por su merito personal en las ciencias o en las artes”.

La modificación sufrida en esta disposición tuvo su reflejo en otro precepto, ya que el brazo popular se incrementaba en veintidós miembros, pasando de los ciento cincuenta individuos que indicaba el artículo 55 del tercer Proyecto a ciento setenta y dos, que ahora recoge el artículo 61 del Texto definitivo: “habrá Cortes o Juntas de la nación compuestas de ciento setenta y dos individuos en tres estamentos a saber: el estamento del clero, el de la nobleza y el del pueblo. El estamento del clero se colocará a la derecha del trono, el de la nobleza a la izquierda y en frente el estamento del pueblo”.

También aparece por primera vez en el Texto definitivo el artículo 70 que establece que “la elección de diputados de las provincias de Indias se hará conforme a lo que se previene en el artículo 93, Título X”. La remisión a este precepto era lógica, ya que establecía la forma de llevar a efecto la elección de los diputados americanos.

Se suprime el artículo 68 del Proyecto presentado que disponía que los diputados de las colonias tendrían voz y voto en las Cortes.

⁴⁰⁴ Actas..., Op. cit., p. 39.

La propuesta formulada por Ranz Romanillos de sustituir la palabra “deliberación” por la de “aprobación” o “sanción” fue aceptada por el Emperador, aunque no en la forma solicitada, ya que el artículo 86 del Texto definitivo incluirá ambos términos en la misma disposición, que dice: “los decretos del Rey que se expidan a consecuencia de la deliberación y aprobación de las Cortes se promulgarán con esta fórmula: Oídas las Cortes”.

Algunas de las peticiones que los diputados hicieron en los diferentes Títulos con carácter general para todo el Texto constitucional tuvieron su reflejo en los preceptos que integraban este Título. Un ejemplo de ello, es la sustitución de la denominación de Consejo de Castilla por la de Consejo Real, que solicitada al tratar el “Orden judicial” fue incorporada en este Título (artículos 74 y 85).

En resumen, cabe resaltar que se mantenía el carácter estamental de las Cortes, a pesar de la discusión en torno a su composición desigual.

Quedaba regulada la elección de los diputados por medio del principio de proporcionalidad, así como el funcionamiento de las Juntas Electorales y además, se establecieron dos mecanismos para llevar a efecto las votaciones: escrutinio secreto y llamamiento nominal.

Como novedad, hay que señalar que los diputados americanos formaran parte de las Cortes.

Finalmente, se trató de garantizar la reunión de las Cortes y varios derechos, entre otros, el de iniciativa.

Estas reclamaciones pusieron de manifiesto la crisis de la institución, ya que sus funciones habían quedado reducidas a las puramente representativas.

Título X: *De los reinos y provincias españolas de América y Asia.*

El Título X bajo la rúbrica “De los reinos y provincias españolas de América y Asia”, estaba integrado de nueve artículos, que iban del 87 al 95, con los que se pretendía dar respuesta a los anhelos de los diputados americanos.

Este Título surgió por primera vez en el tercer Proyecto constitucional bajo la denominación de “las colonias españolas de América y Asia”. Constaba de cinco artículos, del 80 al 84, dedicados exclusivamente a las Indias. Este número se verá incrementado en el Texto definitivo con cuatro nuevos preceptos, en los que se tratarán cuestiones de gran importancia para América.

El artículo 80 establece la igualdad de derechos entre los habitantes de ambos mundos: “las colonias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la Metrópoli”.

La presencia de los diputados americanos en las Cortes quedaba asegurada en el artículo 81 que dispone que “cada reino y provincia tendrá constantemente cerca del Gobierno, diputados encargados de promover sus intereses y de ser sus representantes en Cortes”. Pero, además, el artículo 82 indica su número y distribución al señalar que “estos diputados serán en número de veinte, a saber: dos de Nueva España; dos de Perú; dos del Nuevo Reino de Granada; dos de Buenos Aires; dos de Filipinas; uno de la Isla de Cuba; uno de Puerto Rico; uno de la provincia de Venezuela; uno de Caracas; uno de Quito; uno de Chile; uno de Guatemala; uno de Guadalajara, uno de las provincias internas occidentales de Nueva España y uno de las provincias orientales”. Este precepto asigna dos diputados a Venezuela ya que incluye en la relación a Caracas que es su capital. Este error fue apreciado por los diputados y se subsanó en el Texto definitivo.

El artículo 83⁴⁰⁵ estaba dedicado a la elección y al nombramiento de los diputados y el artículo 84 fijaba en ocho años la duración de su mandato, con la salvedad de que podrían continuar en el ejercicio de sus funciones hasta que fuesen reemplazados por los nuevos titulares.

Con estas disposiciones, Napoleón quiso dar respuesta a los deseos de los disputados americanos, asegurando a aquellos dominios una posición de jerarquía y además, facilitó a sus habitantes la posibilidad de ver representados sus intereses en Cortes, así como su participación en la toma de todas aquellas decisiones que desde el centro del poder pudiesen afectarles. A pesar de todo ello, este Título en la Asamblea celebrada en Bayona no estuvo exento de observaciones. Los diputados expresaron sus demandas y propusieron medidas concretas encaminadas a garantizar todas aquellas cuestiones que les preocupaban. Entre ellas, la supresión del término “colonias” de todo el Texto constitucional, siendo reemplazado por el de “provincias hispanoamericanas” o “provincias de España en América”. Reclaman, además, que se establezca una norma por la que se declare abolido ese nombre ya que consideran que el mismo adquiriría unas

⁴⁰⁵ Art. 83 E.B.: “Estos diputados se nombrarán por los ayuntamientos de los pueblos que designaran los virreyes o capitanes generales, en sus respectivos territorios. Cada ayuntamiento elegirá a pluralidad de votos un individuo, y el acta de los nombramientos se remitirá al virrey o capitán general. Será diputado el que reúna mayor número de votos entre los individuos elegidos en los ayuntamientos. En caso de igualdad decidirá la suerte”.

connotaciones despectivas hacia esos territorios, sobre todo teniendo en cuenta que las Indias nunca tuvieron jurídicamente la situación de colonias.

José del Moral, diputado por México, estimaba que era muy conveniente que se agregasen a este Título otros artículos “extremadamente necesarios”. Estos nuevos preceptos debían de servir para que la deseada igualdad de derechos de las colonias con la metrópoli se concretase en una serie de medidas precisas que la asegurasen, ya que según sus palabras, “esa igualdad de derechos les ha sido acordada desde hace muchos años y a pesar de todo, a falta de pormenores en la declaración, los Gobiernos y la Corte misma han procedido siempre en todas sus disposiciones con los americanos como si ellos no fuesen iguales a los europeos, sino como si casi fuesen sus esclavos”.

Las disposiciones concretas que solicitaba el representante de México eran las siguientes: la exigencia de una declaración de absoluta libertad para la agricultura en todas las provincias americanas, así como la eliminación de cualquier reglamentación que limitara las facultades de los agricultores, puesto que se regían por sus intereses particulares; la liberación del comercio interior permitiendo el tráfico de una colonia con otra y de todas con la metrópoli; la prohibición de privilegio de extracción o introducción de artículos, cualquiera que fuera su género, tanto nacionales, como extranjeros y ya se tratase de particulares o compañías; la construcción de barcos mercantes por cualquier propietario de América para especulaciones comerciales y con los cuales se podrían establecer relaciones directas con la metrópoli y con todas las demás posesiones españolas sin limitación alguna; la prohibición de privar los derechos de honor, buena conducta y meritos propios a todo habitante americano, de los que hubiesen sido merecedores, la supresión de los tributos a los indios y castas; la eliminación de las disposiciones que obligasen a los indios a vivir separados de los españoles, de modo que ellos tuviesen los mismos derechos de que gozasen todos los hombres en sociedad; la eliminación de la necesidad de que los nobles americanos probasen su origen en la nobleza de España para poder gozar de ese rango en Europa y la eliminación de toda restricción a fin de que los americanos pudiesen buscar sus medios honestos de subsistencia mediante el ejercicio de su industria. Su petición coincidía con la de Ignacio Sánchez de Tejada, diputado de Santa Fé de Bogota, preocupado por incorporar al Texto constitucional la igualdad entre los habitantes de España y América y que fuese confirmada por la nueva dinastía.

Pero, además, propuso en su memorial que los representantes americanos, a los que aludía el artículo 83, se designasen preferentemente entre los nacidos en América,

siendo libremente elegidos, sin intervención de los Jefes de Gobierno. A este fin, propone los siguientes preceptos: Art... Estos diputados deben ser naturales del país, con preferencia, elegidos por las provincias o por los Ayuntamientos o Cabildos, en la forma que se establecerá en un reglamento particular, pero de modo que los jefes no influyan en las elecciones. Art... Serán individuos natos del Consejo de Estado, con asistencia y voto consultivo en el, durante el tiempo de su Diputación, en la Sección de Indias. Art... Si algunas personas o cuerpos de Indias tuviesen comisionados particulares en Europa, los diputados velarán sobre el fiel cumplimiento de sus encargos, y distribución de los intereses que tales comisionados reciba; deberán reconocer sus cuentas, y ninguna tendrá valor ni efecto sin el visto bueno del diputado. Art... Los diputados de Indias serán citados y oídos en todas las causas de residencias de los virreyes, gobernadores y demás empleados de aquellas provincias, y responsables ellos mismos si no presentasen con fidelidad al Consejo de Estado las quejas y reclamaciones que resulten en dichas causas, o que se le s dirijan inmediatamente por cuerpos o personas particulares de la provincia de su diputación. Art.. Cada año deberán presentar al Consejo de Estado una nota de todos los negocios pendientes de las Américas en la parte que les pertenece”⁴⁰⁶.

Del Moral, consideraba deficiente el número de diputados americanos y estimaba necesario que las dos principales capitales, México y Lima, tuviesen diputados generales por clases a fin de evitar desigualdades entre ellas, de tal forma que uno fuera del clero, otro de la nobleza y otro del pueblo. Estos representantes no serían designados por los Ayuntamientos, sino por asambleas electorales establecidas según un reglamento especial, intentando, además, que fuesen nativos del país.

Finalmente, además, de pedir que hubiese un solo Código de comercio y que fueran suprimidas las aduanas interiores de España, señala respecto al artículo 89 que prescribe que los tribunales que tienen atribuciones especiales quedan suprimidos, que convendría añadirse: “que la inmunidad de los Obispos serán conservadas. Así, conocerán en las causas de los individuos del clero, cuyos delitos serán juzgados por sus respectivos Prelados, en las formas canónicas, conociendo el Consejo de Castilla en último recurso de fuerza o reposición”⁴⁰⁷.

Los diputados americanos se mostraban un tanto escépticos de que se llevase a efecto un desarrollo pormenorizado de las disposiciones. Si bien, algunas de las medidas requeridas por estos diputados ya existían, lo que pone de manifiesto el afán

⁴⁰⁶ Actas..., Op. cit., p. 112.

⁴⁰⁷ Actas..., Op. cit., p. 112.

por verlas incorporadas al Texto constitucional, otras muchas, sin embargo, aparecían por primera vez.

José Ramón Mila de la Roca y Nicolás de Herrera estimaron necesario que las disposiciones de la Constitución que trataban de la igualdad y participación de las Américas fuesen más desarrolladas, para “proporcionar su inteligencia al mundo americano de un modo que excluya todo sentido opuesto a las intenciones de la misma ley”. Manifestaron, además, que los territorios americanos estaban sometidos al Gobierno de la metrópoli y expusieron que “los americanos han llegado a entender que la conservación de aquellos dominios se quería sostener sobre la execrable máxima de condenarlos a una perpetua ignorancia, sin permitirles otro arbitrio que la aplicación a la pastoría y a la minería, a una filosofía rancia y a una teología oscura, ambas muy a propósito para el logro de aquellos fines”.

Porque “ninguna preocupación es mínima en negocio de tanta importancia”, proponen una serie de medidas concretas. Piden que al artículo 80 que establecía que las colonias gozaban de los mismos derechos que la metrópoli, se le añadiese “sin perjuicio de los reglamentos que se crea oportuno establecer por lo respectivo a las relaciones de agricultura y de comercio entre ambos países”.

Reclaman que en el artículo 82 que enumera los diputados que representaban a cada una de las provincias de Indias, se añada que “formarán parte integrante de la Monarquía”.

Francisco Amorós, del Consejo de Indias, propuso que se añadiesen dos diputados a los veinte previstos para las Cortes en el artículo 84 del Proyecto constitucional, a fin de incluir a los representantes de Yucatán y de Cuzco, en atención a la situación y extensión de esos territorios.

Las adiciones propuestas por los miembros de la Junta fueron tratadas en la sesión celebrada el día 28 de junio de 1808.

La primera modificación afectó a la denominación del Título, que dejó de llamarse “de las colonias españolas de América y Asia”, para denominarse “de los reinos y provincias españolas de América y Asia”, dando respuesta a las demandas de los diputados Mila de la Roca y Nicolás de Herrera, quienes habían solicitado la exclusión del término “colonias” de todo el Texto constitucional, así como el establecimiento de una norma que declarase “abolido el nombre de colonias”. Si bien no se llevó a efecto esta segunda propuesta, los diputados se mostraron satisfechos con la supresión de aquel término.

Se acordó por unanimidad incrementar el número de diputados americanos en las Cortes de veinte a veintidós, incluyendo a los representantes de Yucatán y Cuzco, lo que dio lugar a su inclusión en el artículo 92 del Texto definitivo. De esta manera, se daba cumplimiento a la petición formulada por Francisco Amorós. Pero, además, se aceptó la enmienda que exigía iguales condiciones para los diputados de las Indias que para los de la Península.

Se incluyó la mención de las Indias en el artículo 96, quedando redactado finalmente en los siguientes términos: “Las Españas y las Indias se gobernarán por un solo código de leyes civiles y criminales”.

Napoleón incorporó al Título décimo, nuevos artículos que habían sido reclamados por los diputados americanos. Estas disposiciones que habían sido dejadas de lado por la Junta y que ni siquiera habían sido objeto de votación fueron incorporadas al Texto definitivo. De este modo, se daba cumplimiento a las peticiones formuladas por José del Moral, José H. Odoardo y Gran Pré, José Ramón Mila de la Roca, Nicolás de Herrera y Urquijo quienes habían reclamado la inclusión de nuevas disposiciones que desarrollasen el principio de igualdad consagrado en el artículo 80 del Proyecto constitucional.

Se insertan en el Texto definitivo los siguientes artículos: “Será libre en dichos reinos y provincias toda especie de cultivos y de industrias” (artículo 88); “Se permitirá el comercio recíproco de los reinos y provincias entre sí y con la metrópoli” (artículo 89); “No podrá concederse privilegio alguno particular de exportación o importación en dichos reinos y provincias” (artículo 90). Junto a estos preceptos que contemplan cuestiones de carácter económico, se asegura la participación de los diputados americanos en el poder, a través del artículo 91 que dispone: “Cada reino y provincia tendrá constantemente cerca del gobierno diputados encargados de promover sus intereses y de ser sus representantes en las Cortes”.

La petición del representante de México, Del Moral quedo reflejada en el artículo 93 que establece la forma de elección de los diputados, al señalar que “estos diputados serán nombrados por los ayuntamientos de los pueblos que designen los virreyes o capitanes generales en sus respectivos territorios. Para ser nombrados deberán ser propietarios de bienes raíces, y naturales de las respectivas provincias. Cada ayuntamiento elegirá, a pluralidad de votos, un individuo, y el acta del nombramiento se remitirá al virrey o capitán general. Será diputado el que reúna mayor numero de votos entre los individuos elegidos en los ayuntamientos. En caso de igualdad, decidirá la

suerte”. Como se aprecia, se excluía a los Jefes de Gobierno de América de toda intervención en la elección de sus miembros.

La duración del mandato de los diputados de Indias era de ocho años (art. 94). Sin embargo, transcurrido dicho término, podían continuar ejerciendo sus funciones hasta la llegada de los nuevos titulares. Se rompía de ese modo el régimen general aplicable a los diputados peninsulares que eran renovados cada tres años, siendo reemplazos en cada convocatoria de Cortes (art. 75).

La pretensión de Napoleón era reorganizar la Administración, suprimiendo los Consejos particulares, entre ellos el de Indias de arraigada tradición. A este fin, dio vida a una Comisión permanente en el Consejo de Estado integrada por los diputados de Indias, que fue recogida en el artículo 95 del Texto definitivo en los siguientes términos: “Los diputados nombrados por el Rey entre los individuos de la diputación de los reinos y provincias españolas de América y Asia, serán adjuntos en el Consejo de Estado y Sección de Indias. Tendrán voz consultiva en todos los negocios tocantes a los reinos y provincias españolas de América y Asia”.

Napoleón intentó satisfacer los deseos de los diputados americanos, de ahí, que la mayor parte de sus reclamaciones se tuviesen en cuenta.

Título XI: *Del Orden Judicial*

El Título XI dedica diecinueve artículos, del 96 al 113, al Orden Judicial, lo que demostraba la gran importancia que se otorgó a este Título.

En el primer Proyecto el Orden Judicial integraba el Título VIII. Constaba de once artículos, del 53 al 64, muy condensados.

El artículo 53 daba comienzo con una referencia al Código Napoleónico⁴⁰⁸, al establecer que éste “formará las leyes civiles del reino”. Napoleón se sentía muy orgulloso de su Código. Hasta tal punto era importante para él, que en sus últimos días

⁴⁰⁸ Napoleón comprendió que la codificación debía ser una obra colectiva. A tal efecto, y bajo su dirección personal, Napoleón creó la Comisión preparatoria que sería, posteriormente asesorada por el Consejo de Estado. El propio Napoleón tomó parte muy activa en las discusiones del Consejo de Estado, en especial en lo relativo al Derecho de familia y Derecho sucesorio, en los que no escondía sus preferencias hacia el Derecho romano. Después de más de dos años de discusiones y fuertes oposiciones, el “Code civil” era promulgado solemnemente el 21 de marzo de 1804. El Código de Napoleón se hacía eco de la doctrina de los derechos del hombre, colocando al individuo en una situación de superioridad frente al Estado. Los derechos del hombre eran el fundamento del orden civil, en especial la libertad y la propiedad. Por eso, el “Code napoleónico” no duda en condenar toda forma de propiedad colectiva y corporativa. Jiménez Asensio, R.: *Apuntes para una Historia del Constitucionalismo Español*. Colección Itxaropena, Zarautz, 1992, p. 45.

en Santa Elena manifiesta: “mi gran obra que perdurará siempre es mi Código”⁴⁰⁹. El interés por implantar el Código Civil como complemento natural de la nueva Constitución que pretendía otorgar a España quedaba plasmado en la carta que Napoleón remitía a Murat el 19 de mayo de 1808⁴¹⁰ en la que le pedía que consultara al Consejo de Castilla sobre su aplicación en España. El Consejo mostró cierta disconformidad, alegando que las reformas de la legislación mediante la implantación de un Código civil y un Código de comercio, debían ser el fruto de largas deliberaciones⁴¹¹.

El deseo de Napoleón de aplicar este Código en España no resultaba novedoso, si tenemos en cuenta que algunos territorios dominados por miembros de la dinastía Bonaparte, como Holanda, ya habían adoptado su obra y, además, cualquier intento de reforma que se quisiera llevar a efecto en el mismo resultaba frustrado⁴¹².

A continuación se introdujo un precepto dedicado a los mayorazgos, lo que a simple vista parecía no encajar en el contenido de este Título. Sin embargo, no podemos obviar que una de las aspiraciones de los ilustrados españoles del siglo XVIII era la adopción de medidas desamortizadoras, de ahí que el artículo 54 dispusiese que “los mayorazgos o fideicomisos no podrán ser restablecidos sino en virtud de cartas acordadas por el Rey por servicios prestados y con el fin de perpetuar las familias que hayan bien merecido del Estado”, añadiendo, además, como límite de renta que “en ningún caso la dotación de un mayorazgo podrá exceder de un capital que produzca 50.000 pesos fuertes de renta neta”. El precepto en cuestión, se alejaba de la tradición y seguía el criterio del derecho imperial⁴¹³, ya que la concesión de los mayorazgos por el Rey se reducía a recompensar los servicios prestados al Estado.

El artículo 55 contempla el principio de unidad de fueros o unidad de jurisdicción, al suprimir todas las justicias señoriales o particulares.

La organización judicial española quedaba configurada en Tribunales de Primera Instancia, Tribunales de lo Criminal y en Salas de Apelación (artículo 56).

⁴⁰⁹ Emil Ludwig. *Napoleón*, Traducción de Ricardo Baeza, Ed. Juventud, S.A., Barcelona, 1976, p. 489.

⁴¹⁰ “Sondead al Consejo de Castilla, para saber lo que piensa del Código de Napoleón y si se podrá introducir en España sin inconvenientes”, en Sanz Cid, Op. cit., p. 70.

⁴¹¹ Conard, P.: *La Constitución de Bayonne 1808*. Essai dédition critique, Paris, 1910, pp. 115 y ss.; Murat a Napoleón. Madrid a 23 de mayo de 1808. CARAN, AF IV-1606-A.

⁴¹² Correspondence de Napoleón núm. 13.357: En 13 de noviembre de 1807 escribía a Luis Napoleón, Rey de Holanda: “Si haces retocar el Código Napoleón, ya no será el Código Napoleón. No veo qué tiempo os es preciso, ni qué cambios hay que hacer, ni qué perjuicios causará a las fortunas privadas. Una nación de 1.800.0000 almas no puede tener su legislación aparte”, en Sanz Cid, Op. cit., p. 194.

⁴¹³ Se hacia de los mayorazgos la recompensa o merced real, con que se premiaba los relevantes servicios prestados a la patria (Decretos de marzo y 14 de agosto de 1806).

La intervención del Rey en la Administración de Justicia se hizo patente en el Texto constitucional. El artículo 57 confiere al Rey la facultad de nombrar a todos los jueces, pero, además, las disposiciones y sentencias se dictarán en su nombre.

La posición de supremacía otorgada al Rey en el orden judicial era absoluta en este Proyecto. Las Constituciones francesas precedentes no mostraban este carácter. La Constitución de 1791 y la del año III encomendaban al pueblo el nombramiento de los jueces, mientras en la Constitución del año VIII era atribuido al Primer Cónsul, que era quien hacía la elección de entre los incluidos en una lista.

El artículo 58 dispone que el número de Juzgado de Primera Instancia vendría determinado por las “necesidades locales” y el de las Salas de apelación que estarían repartidas en territorio española, sería “cuando menos de nueva y de quince a lo más”. Por lo tanto, su número oscilaba entre ese máximo y mínimo que se había fijado.

El Consejo de Castilla con competencia en todo el territorio español se convierte por imperativo del artículo 59 en el Tribunal de Casación. Estaba constituido por un Presidente, miembro “de derecho” del Consejo de Estado y dos Vicepresidentes. Este precepto corrobora lo prescrito en el artículo 62 que dice: “podrá haber recursos de casación contra todos los juicios criminales. Se entablarán delante del Consejo de Castilla”.

El artículo 60 dispone que “habrá cerca del Consejo de Castilla un Procurador general⁴¹⁴ del Rey”. Este precepto dio lugar a que se formularan algunas observaciones en el seno de la Comisión de los Trece reunida en Madrid, al considerar que era insuficiente que el Consejo de Castilla contase con un solo Procurador, dado el volumen de asuntos a los que en muchas ocasiones tenía que hacer frente. El informe de La Forest sobre las observaciones formuladas por la Comisión al artículo 60, así lo recoge: “un solo Procurador general no ha parecido suficiente, y sin detenerse a la posibilidad de hacerle reemplazar por substitutos, se ha anunciado el voto de que el artículo hiciese constar, que habría cerca del Consejo de Castilla un procurador general, o varios si el despacho de los asuntos lo exigiese”⁴¹⁵. En consecuencia, reclaman que se incremente el número de Procuradores que ayuden y asistan al Consejo.

⁴¹⁴ La Procuración General aparece en el siglo XIV, sin embargo, mediada la centuria se transformará en Gobernación General. Tanto una como otra se adscribían al primogénito del Monarca. El cargo de Procurador consistía en colaborar con él ordinaria y regularmente en las tareas de gobierno. Era pues un oficio estable, compatible con la presencia del Rey, distinto del que desempeñaban los Lugartenientes, representantes plenarios del poder real cuando el Monarca se hallaba fuera del reino. Entre las diversas competencias sobresalen las judiciales, de ahí que asistiesen al Consejo de Castilla.

⁴¹⁵ Sanz Cid, Op. cit., p. 218.

El artículo 61 contempla, de un lado, que el procedimiento criminal será público y, de otro, que tendrá lugar por las formas del juicio por jurados. Esta disposición venía a proporcionar unas mayores garantías procesales al inculpado. Pero, además, el artículo 62 establece que se podrá interponer recurso de casación contra todas las sentencias criminales ante el Consejo de Castilla. De este modo, se despojaba implícitamente a este Consejo, de arraigada tradición en España, de aquellas funciones legislativas y administrativas a las que siempre estuvo vinculado, para delegarlas a favor del Consejo de Estado.

El Proyecto constitucional aboga a la unidad legislativa en su artículo 63 que prescribe que: “habrá un solo Código de comercio para España”.

Finaliza este Título con el artículo 64 que señala que “en cada plaza principal de comercio habrá un tribunal y una junta de comercio”. Este artículo encontraba su precedente en el artículo 214 de la Constitución francesa del año III que dice: “hay tribunales particulares para el comercio de tierra y mar: la ley determinará los lugares en donde es útil establecerles”.

Como consecuencia de las consultas llevadas a cabo en la primera quincena del mes de junio con los diputados que iban llegando a Bayona se van a producir algunas variaciones en el contenido de los artículos dedicados al Orden judicial integran el primer Proyecto constitucional.

En el segundo Proyecto, el Título VIII mantenía la misma posición y rúbrica que en su Proyecto anterior. Sin embargo, la numeración de sus disposiciones se veía alterada al ser suprimidos algunos artículos de los Títulos precedente, por lo que el artículo 53 pasaba a ocupar el artículo 43 y, además, se añade un nuevo precepto.

El artículo 43 se aparta del Código Napoleónico y aboga a la unidad legislativa al establecer que “España se regirá por un solo Código de leyes civiles”. Este precepto venía a sumarse al artículo 54 que dispone que “habrá un solo Código de comercio para España”.

Las reflexiones que los Consejeros de Castilla emitieron en su informe sobre el articulado del Título VIII referido al Orden judicial, quizá fue una de las razones que ocasionaron su modificación. En una primera exposición reconocen que España disponía de leyes que estaban desfasadas “con una legislación anticuada por las diversas circunstancias del presente siglo”, necesitando ser actualizadas atendiendo a las circunstancias políticas, sociales y económicas del momento, pero, además, señalan que “ese conjunto de leyes desordenadas y publicadas en diferentes épocas antiguas y

modernas de nuestra monarquía, es en la mayor parte inútil por las diversas revoluciones políticas y mercantiles que han padecido todas las naciones civilizadas. No es posible que la mayor parte de las leyes de los godos puedan convenir al siglo XIX en que vivimos, así como los godos se vieron en precisión de desechar las leyes de los romanos y éstos las de los lacedemonios o griegos. Es verdad que se abrazaron algunas, porque no pudieron menos de suscribir a todas aquellas que se fundaban en equidad y justicia; pero desecharon todas las demás, que pertenecían a las diversas potestades de un Gobierno, según su naturaleza y convicciones. A la República romana siguió la Monarquía. No podían convenir a ésta las leyes de un Gobierno enteramente republicano, viéronse, por consiguiente, en la necesidad de añadir leyes, corrigiendo unas y dictando otras, según los diferentes casos y ocurrencias que sobrevenían”⁴¹⁶. No obstante, aunque proponen correcciones y adiciones, en ningún momento sugieren que las leyes fuesen suprimidas por otras nuevas, alejándose de la tradición española, “nosotros tenemos leyes sabias que sirven de base a nuestra Constitución, pero carecemos de un código legal y metódico que las contenga. Se trabaja sobre su formación, pero de ningún modo de derogar aquéllas con que vivieron felices nuestros antepasados y lo seremos nosotros si restablecemos su observancia”, sino que por el contrario intentan mostrar al Emperador que desconoce nuestra legislación y así se lo expresan: “la diputación del Consejo ha tenido el honor de oírle y no se halla instruida S.M.I. y R. de las leyes, autoridades y cuerpos legales españoles” y le recomiendan que “corrija o añada lo que su sabiduría y experiencia juzgue conveniente”⁴¹⁷.

Tras estas reflexiones se ocupan de la codificación civil y criminal señalando al respecto que “por ahora y hasta que se establezca el Código civil y criminal para la Administración de justicia, ya que se encuentran en nuestra actual legislación, aunque sin el debido orden, leyes muy oportunas y acomodadas al carácter de la nación, podrán observarse, tales son, entre otras, las que hablan sobre sustanciación y brevedad de los pleitos criminales y civiles y asimismo la distribución de los jueces inferiores y sus apelaciones a los tribunales superiores del territorio. La nación esta acostumbrada, de muchos siglos a esta parte, a gobernarse por ellas, por lo cual convendría no hacer variedad en este punto en el Código civil y criminal. Los mismos tribunales superiores propondrían de buena fe los abusos que se hubiesen introducido y las mejoras que

⁴¹⁶ Sanz Cid, Op. cit., p. 484

⁴¹⁷ Sanz Cid, Op. cit., p. 488.

podiesen recibir, aprovechándose del Código de Napoleón en lo más sustancioso que contiene”⁴¹⁸.

Hay que tener presente que la aspiración codificadora de los Ilustrados del siglo XVIII hacia necesaria una serie de reformas encaminadas a redactar unos códigos de leyes civiles, criminales y de comercio que rompiesen con las confusas recopilaciones legislativas. Entre sus defensores, tenemos a Meléndez Valdés, “uno de los ilustrados que mayor fe puso en la reforma”⁴¹⁹. Reconoce la lamentable situación del derecho civil en España: “Las partes todas del Código civil, ¿por qué triste necesidad han de ocupar volúmenes sobre volúmenes de errores y tinieblas, revueltas más y más, y confundidas por esa serie bárbara de glosadores y eternos tratadistas? y ¿no habrán de reducirse ya, después de tantas luces y experiencias, a pocas leyes, claras, breves y sencillas?”⁴²⁰. Pero, tampoco dejó de lado las leyes penales y procesales y reivindicó la necesidad de una urgente revisión y modificación de las mismas. Sin embargo, no fue el único ilustrado que estimó necesaria la codificación, las propuestas de Cabarrús, Macanaz y el propio Meléndez Valdés, entre otros, “se reconducen a la ineludible formación de un Código criminal que rompa con la legislación anterior y que contemple soluciones más acordes a las nuevas orientaciones de la Ciencia jurídica”⁴²¹.

Surge por primera vez el artículo 44 que dispone que “los fideicomisos o sustituciones existentes son abolidas. Una ley o edicto del Rey será hecho en el año para reglar el modo y los efectos de esta supresión. Los poseedores continuarán gozando de estos bienes vueltos a la clase de libres”.

Algunas de las reflexiones de los Consejeros de Castilla fueron en torno a la conservación de los mayorazgos existentes por servicios prestados al Estado. Reclaman: “Que todas las vinculaciones de tercio y quinto hechas anteriormente, no llegando a cinco mil ducados queden sin efecto. Que en lo sucesivo no se pueda vincular el tercio y quinto ni aun con Real permiso, que todos los vínculos que se intenten fundar sean con Real licencia y por motivos y distinciones de la familiar. Que no excedan de dos mil

⁴¹⁸ Sanz Cid, Op. cit., p. 495.

⁴¹⁹ Alonso, M^a Paz.: *El proceso penal en Castilla (siglos XIII y XVIII)*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1982, p. 312.

⁴²⁰ Meléndez Valdés, J.: *Discurso de instalación y apertura de la Real Audiencia de Extremadura*. Citado por Clavero, Bartolomé.: *El Código y el Fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1982, p. 50.

⁴²¹ Alonso, M^a Paz, Op. cit., p. 321.

pesos fuertes de renta ni baje de cinco mil ducados los que se fundasen. Que los demás puntos se reserven para las Cortes”⁴²².

Urquijo, por el contrario, se preocupa más del valor que pudiesen adquirir los mayorazgos que de la abolición de los mismos: "no sé, si al determinar a la grandeza el valor del mayorazgo, que según las Cortes debe de elevarse a 20.000 reales, se dice que este valor debe ser solamente en propiedades territoriales; si el excedente de las posesiones debe ser dividido entre los parientes hasta el cuarto grado con la cualidad de bienes libres, y si, en fin, este excedente debe ser reversible al Estado en el caso de que no haya parientes de este grado”⁴²³.

El artículo 45 (art. 54 del primer Proyecto) reduce el límite máximo de renta neta de 50.000 a 20.000 pesos fuertes. Esta disminución se debió entre otras razones a la petición recogida en el informe de La Foret sobre las observaciones de la Comisión de los Trece: “Se ha pedido que sea señalada en 20.000 pesos fuertes la renta necesaria para sentarse en el banco de la nobleza. Por consecuencia de la misma idea se ha manifestado el deseo de ver reducido a 20.000 pesos de renta el máximo del mayorazgo”⁴²⁴.

El artículo 46 refunde el artículo 55 y la segunda parte del artículo 57 del primer Proyecto constitucional, adoptando la siguiente redacción: “la justicia se administra en nombre del Rey por salas y tribunales por el establecido. En consecuencia todos los tribunales que tengan facultades especiales o todas las justicias particulares o señoriales deben ser suprimidas”.

El informe⁴²⁵ emitido por los Consejeros de Castilla ya hacía alusión a los aspectos recogidos en este precepto.

El artículo 47 reproduce el contenido del artículo 56 del primer Proyecto e incluye, por primera vez, en la organización judicial española a los “jueces de paz formando tribunales de conciliación”. De este modo, la organización de los tribunales recogida en el Texto constitucional coincidía con la organización francesa, en la que se encontraban en el primer escalón de la misma los jueces conciliadores denominados “juges de paix”.

⁴²² Sanz Cid, Op. cit., p. 498

⁴²³ Informe de Urquijo en Sanz Cid, Op. cit., p. 471.

⁴²⁴ Sanz Cid, Op. cit., p. 217 y 218.

⁴²⁵ "la justicia se administra en nombre del Rey en todo el Reino y lo mismo en los pueblos de señorío, sin que puedan ejercerla sus dueños ni sus administradores y dependientes, ni les queda otra regalía que el mero nombramiento de alcaldes, y en Aragón sólo tienen las propuestas decidiendo la Real audiencia". Informe de los Consejeros de Castilla, en Sanz Cid, Op. cit, p. 489.

El informe de La Forest y Freville sobre las observaciones de la Comisión recoge que “un solo Procurador general no ha parecido suficiente y, sin detenerse a la posibilidad de hacerle reemplazar por substitulos, se ha enunciado el voto que el artículo hiciese constar, que habría cerca del Consejo de Castilla, o varios si el despacho de los asuntos lo exigiese”⁴²⁶. En consecuencia, el artículo 51 (art. 60 del primer Proyecto) quedó redactado de en los siguientes términos: “Habrá cerca del Consejo de Castilla un Procurador General del Rey y el número de sustitutos necesarios para el despacho de los asuntos”.

En el tercer anteproyecto, el Título dedicado al Orden judicial pasó a ocupar el Título XI como consecuencia de la incorporación, por primera vez, en este tercer Proyecto, del Título III “de la Regencia”, del Título VII “del Senado” y del Título X “de las Colonias Españolas de América y Asia”. Además, se agregan tres nuevos precepto, quedando integrado de quince artículos, que van del 85 al 99.

Surge por primera vez, el artículo 86 que proclama la independencia del “Orden” judicial. El reconocimiento explícito de este principio, venía a limitar la intervención del Monarca en la Administración de Justicia. Sin embargo, esta declaración de independencia, será meramente programática, puesto que se frustraba en su propio origen⁴²⁷, dado que el artículo 88 otorgaba al Rey el derecho a nombrar todos los jueces.

Napoleón pretendía, de un lado, desvincular el cuerpo judicial del cuerpo administrativo y legislativo, a cuyo efecto organiza un poder judicial independiente, lo que suponía un paso relevante hacia la división de poderes⁴²⁸ y, de otro, tomó en consideración las observaciones, que los Consejeros de Castilla habían recogido en su informe respecto a la separación de los asuntos atribuidos al Orden judicial del militar y administrativo⁴²⁹. Todas estas razones le llevaron a incluir este nuevo precepto. De cualquier modo, la independencia del Orden judicial era una cuestión que ya había sido reclamada por los ilustrados del siglo XVIII. Cabarrús aludía a ella diciendo: “dejen a los tribunales la Administración de Justicia, sin intervenir por ningún termino en ellas; y

⁴²⁶ Sanz Cid, Op. cit., p. 218.

⁴²⁷ Merino Merchán, J.F.: *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 30

⁴²⁸ Martíre, E. "La Constitución de Bayona entre España y América", BOE, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 66.

⁴²⁹ "Las Chancillerías, Audiencias y Sala de Corte tratarían solo de lo judicial, que es su instituto, y los capitanes generales y gobernadores militares de todas las provincias no deberían mezclarse en sus asuntos, ni en sus presidencias, así como los intendentes únicamente entenderían en las materias de Hacienda, propios, arbitrios y positos con sujeción en estos tres ramos al Consejo" Informe de los Consejeros de Castilla en Sanz Cid, Op. cit., p. 495.

estos tribunales para nada intervengan en el gobierno; a éstos reduzco todos los remedios de nuestros males”⁴³⁰, lo que constata el gran interés por consagrar una justicia independiente.

El artículo 87 (art. 46 del segundo Proyecto) introduce algunos matices. En primer lugar, la justicia se administra en nombre del Rey por “juzgados y tribunales”, en lugar de por “salas y tribunales”, aunque, realmente, deberían ser los jueces y magistrados los encargados de administrarla. En segundo lugar, prescribe de forma expresa que las justicias particulares “quedan suprimidas”, especificando éstas en: abadengo, ordenes y señorío, frente al proyecto anterior que establecía que todos los tribunales que tenían facultades especiales o todas las justicias particulares o señoriales “deben ser suprimidas”, dejando abierta la posibilidad de que lo fueran o no.

Surge por primera vez el artículo 89 que garantiza la inamovilidad de los jueces al establecer que “no podrá procederse a la destitución de un juez, sino a consecuencia de denuncia hecha por el Presidente o Procurador general del Consejo de Castilla y deliberación motivada de este Consejo sujeta a la aprobación del Rey”. Este precepto constituía la mejor salvaguarda de la independencia del Orden judicial.

La gran influencia francesa se advirtió en esta disposición, cuyos precedentes los podemos encontrar en el artículo 68 de la Constitución del año VIII y en el artículo 13 del Senado Consulto orgánico del año XII.

Los Consejeros de Castilla ya hacían alusión a la inamovilidad de los jueces en su informe al señalar que “los ministros superiores y supremos de Audiencias, Chancillerías y Consejos serán perpetuos y solo podrán removerse con un proceso formal y sentencia definitiva del Consejo”⁴³¹. Lo mismo sucedía con Urquijo, quien en su informe hace hincapié en la inamovilidad de los jueces como garantía de su independencia.

La organización judicial española establecida en el artículo 90 sufre algunas variaciones respecto al Proyecto anterior. En primer lugar, la denominación de jueces de paz y Tribunales de Conciliación es sustituida por la de jueces de conciliación y Tribunales de Pacificación, equiparando ambos términos. En segundo lugar, la competencia de los Tribunales se extiende a todo el territorio español, matiz que no había sido recogido con anterioridad y que fue sugerido por los Consejeros de Castilla

⁴³⁰ Alonso, M^a Paz., Op. cit., p. 322.

⁴³¹ Sanz Cid, Op. cit., p. 496.

en su informe. Y, por último, incluye en la organización judicial al Tribunal de Reposición que tendrá competencia para anular las sentencias dadas en última instancia.

Este artículo se complementa con un nuevo precepto, el artículo 91 que prescribe que “las sentencias dadas en última instancia, deben tener su plena y entera ejecución y no pueden someterse a otro Tribunal sino en el caso de haber sido anuladas por el Tribunal de Reposición”.

Las observaciones recogidas por los Consejeros de Castilla, Lardizábal, Torre y Colón en su informe, contribuyeron de alguna manera a su inserción, dado que en el mismo se recoge que “los tribunales superiores territoriales llamanse Chancillerías y son diez para todo el Reino, incluso Canarias y Mallorca; en ellas se fenecen todos los pleitos civiles y criminales y conocer en primera instancia en los casos de corte y nuevas demandas en los de calidad a quienes compete el recurso de mil y quinientos. A los corregidores, alcaldes y jueces ordinarios de todos los pueblos conocerían en primera instancia de todos los pleitos civiles y criminales y que las apelaciones serían competencia de las Audiencias y Chancillerías respectivas”⁴³².

Tras la exposición de estas manifestaciones formularon respecto al Orden judicial una serie de observaciones sobre la sustanciación y brevedad de los pleitos civiles y criminales, al aludir a la legislación nacional. Hicieron referencia a los jueces inferiores de los diversos territorios y a las Chancillerías a quienes les correspondía, como he señalado, la apelación, ya que “propondrían de buena fe los abusos que se hubiesen introducido y las mejoras que pudiesen recibir”. Los Consejeros de Castilla expusieron la necesidad de no admitir más instancias que las previstas en la ley y ni siquiera autorizaron al Rey ni a las Cortes para ordenar “que se vuelvan a ver los juicios ejecutoriados”, con el fin de no entorpecer el curso del proceso ni su ejecución.

Pero Urquijo puso de manifiesto la necesidad de que existieran Tribunales de Provincias que diesen resolución definitiva a las cuestiones planteadas, salvo en las que se pudiese interponer recurso de casación. Consideraba que era el mecanismo más idóneo para agilizar los procesos y adecuar la Administración de justicia a las necesidades de los litigantes que, en muchas ocasiones, se veían envueltos en un proceso costoso y lento.

Todos estos razonamientos llevaron a Napoleón a querer adecuar el Texto constitucional a las necesidades que demandaban los diputados en sus informes.

⁴³² Sanz Cid, Op. cit., p. 489.

El artículo 93 encomienda al Consejo de Castilla el conocimiento de los recursos de fuerza en materia eclesiástica, que en los proyectos precedentes estaba atribuido al Consejo de Estado.

Se introduce por primera vez en este proyecto el artículo 97 que otorga el derecho de gracia al Rey, que lo ejercerá oyendo al Ministro de Justicia en un Consejo privado integrado de dos Ministros, dos Senadores, dos Consejeros de Estado y dos individuos del Consejo de Castilla. La participación de las instituciones más representativas de la época resultaba evidente en este artículo que estaba tomado literalmente del artículo 86 del Senado Consulto del año X.

Este tercer Proyecto constitucional fue presentado a los miembros de la Asamblea celebrada en Bayona. El trabajo de los diputados durante las sesiones celebradas, se dirigió fundamentalmente a formular una serie de observaciones referidas al contenido de los artículos. Sin embargo, algunas intervenciones aludieron a consideraciones meramente formales. Dentro de éstas, podemos hacer alusión a la independencia del poder judicial que proclama el artículo 86, cuyo significado no era entendido por algunos diputados como Adurriaga, Luis Marcelino Pereyra y Llorente. Estos dos últimos propusieron una nueva redacción: “los tribunales en la administración de justicia serán independientes”⁴³³. El representante de México, Del Moral consideró poco adecuado el término “Reino” empleado en diversos preceptos del Texto constitucional y propuso su sustitución por el de “España e Indias”. Arribas, Gómez Hermosilla y Pereyra reclamaron que la denominación de Consejo de Castilla fuese sustituida por la de Consejo Real, “ya que no es muy apropiada para un tribunal cuya jurisdicción ha de extenderse a todos los dominios del Rey. Así se llamaba vulgarmente; pero esta denominación nunca la ha tenido en nuestras leyes, donde siempre se le llamaba Consejo Real” y Llorente propuso la de Consejo Real de las Españas.

Los diputados de las provincias de Derecho foral preocupados por la supresión de los tribunales que tienen atribuciones especiales, contemplada en el artículo 87 del Proyecto constitucional, intervinieron para reclamar que sus privilegios fuesen respetados dado el carácter tradicional de los mismos. Lardizábal en calidad de representante de Guipúzcoa pidió que fuese conservado su fuero, ya que en virtud del mismo ejercían su jurisdicción los juzgados y tribunales de sus villas.

⁴³³ Sanz Cid, Op. cit., p. 365; Actas..., Op. cit., p. 78.

Pereyra creía que era conveniente que las funciones que ejercía el Tribunal de la Cámara fuesen asumidas por una sección del Consejo Real o bien por la sección de Justicia y Culto de Consejo de Estado. Reconoce que las atribuciones de este Tribunal no eran judiciales ni podían ser asumidas por los tribunales ordinarios, ya que consistían en expedir las cédulas correspondientes a las dádivas que otorgaba el Soberano y en consultarle todas las cuestiones referidas de los empleos civiles y eclesiásticos, sin embargo, considera que debían ser conservadas. Una propuesta semejante fue la formulada por Alcalá Galiano respecto a la institución de la Cámara ya que este tribunal se ocupaba de la elección de los magistrados.

José del Moral con el fin de evitar posibles malas intenciones por algún sector contrario a la inmunidad eclesiástica propone excluir del artículo 87 a los Tribunales eclesiásticos. Del mismo modo, Arribas y Gómez Hermosilla consideran que dado que los delitos cometidos por los militares eran objeto de un procedimiento y fuero especial debían seguir reservados a la jurisdicción militar. Pero, además, se apreció que el artículo 99 que establecía que “en cada plaza principal de comercio habrá un tribunal y una Junta de comercio”, estaba en contradicción con la supresión de los tribunales que tienen atribuciones especiales, lo que fue aprovechado por algunos de los miembros de la Asamblea para solicitar que se aplazase su supresión hasta que las Cortes y el Consejo de Castilla decidiesen sobre la misma. Se solicitó, además, unificar los Consulados de comercio de Bilbao y San Sebastián en un Consulado general de España e Indias que estuviese constituido por un comerciante del Consulado de Madrid y de cada uno de los Consulados de provincia al que se le encomendaría fundamentalmente la misión de asesorar al Gobierno en asuntos mercantiles.

Frente a un sector de diputados, entre los que se encontraban Antonio Ranz Romanillos y Alcalá Galiano que reclamaban que la unidad legislativa no solo se limitase a las leyes civiles y de comercio, sino que se hiciese extensiva a las leyes “criminales”, los representantes de las provincias aforadas se mostraban contrarios a la misma dadas sus particulares leyes y fueros.

El nombramiento de los jueces por el Rey suscitó diversas observaciones. Arribas y Gómez Hermosilla sostienen que la designación debía efectuarse a propuesta del Consejo de Castilla, ya que este “tribunal tiene más medios que nadie para conocer los sujetos beneméritos que haya en la carrera de la judicatura”. Sin embargo, Roque Novella creyó necesario que fuese a propuesta o previa consulta de la persona que

autorizase la ley. Llorente, por su parte, añadió que los jueces de Indias fuesen nombrados por el Consejo de Indias.

La organización judicial española diseñada en el artículo 90 del Proyecto constitucional acaparó la atención de los miembros de la Junta. Mila de la Roca y Herrera propusieron la creación de una Alta Corte Nacional. Este tribunal extraordinario y supremo conocería de las causas que se iniciasen contra las más altas personalidades del país y, especialmente, contra los miembros de la Familia Real en las discrepancias que pudieran surgir entre ellos. Su propuesta trataba de evitar los inconvenientes que traería consigo la formación de una Comisión especial que se encargase en determinadas circunstancias de estas cuestiones, teniendo en cuenta la especial relevancia de las mismas, dado que afectaban al gobierno de España. Conard, por el contrario, cree que ésta petición se debió a la gran impresión que causaron los sucesos vividos por el pueblo de Madrid en Aranjuez⁴³⁴. Góngora expuso en su dictamen, que de los recursos de fuerza conociese, como hasta ahora, los tribunales de apelación de las provincias. De la misma opinión era Alcalá Galiano quien no encontraba motivos suficientes para que los tribunales territoriales siguiesen conociendo de esos recursos. Arribas, Gómez Hermosilla y Llorente subrayaron la necesidad de que el número de Audiencias o Tribunales de Apelación se fijase en función de las necesidades locales, como sucedía con los Juzgados de Primera Instancia.

El Consejo de Castilla, convertido de Tribunal de Casación, acaparó la atención de los miembros de la Junta. Este Tribunal había conocido de las controversias surgidas entre las Grandes dignidades reales y las Órdenes religiosas y Tribunales eclesiásticos, pero quiso extender su jurisdicción a las Indias, lo que hacía preciso que el Texto constitucional lo recogiese expresamente.

Roque Novella, Angulo y Llorente consideraban que no debía de asumir la función de Tribunal de reposición para las Indias que tenía encomendada. La enorme distancia y diversidad legislativa entre ambos territorios hacían necesario, a su entender, la creación de Tribunales de Reposición en aquellos territorios o la asignación de sus funciones a alguna de sus más altas Audiencias como eran las de México y Lima, evitando de este modo, que la resolución de los asuntos se difiriesen en el tiempo, obstaculizándose el desarrollo del proceso y un rápido castigo del culpable. De la misma opinión era el representante del Santo Oficio, Raimundo Ettenhard, quien expuso que:

⁴³⁴ Conard. P., Op. cit., p. 115 y ss.

“Si el Consejo de Castilla hace las funciones de tribunal de reposición para las Indias, a pesar de su celo y acreditada actividad, no las podría verificar sin mucho atraso y perjuicio de los pleiteantes, por la distancia y contingencias de los correos: acaso convendría que se concediesen a las Audiencias de Méjico y Lima las facultades y funciones del tribunal de reposición”⁴³⁵. Además consideraba que no debían de bajar de treinta y seis el número de consejeros de Castilla. Antonio Ranz Romanillos creyó necesario limitar las competencias del Consejo Real a la Península y Arribas y Gómez Hermosilla con el objeto de evitar que se demorase demasiado la resolución de los asuntos atribuidos a este tribunal, reclaman que se fije en una ley el término para la conclusión de los mismos. De este modo, se trataba de agilizar el proceso criminal. Apoyó esta propuesta Góngora, quien creyó que era oportuno que los jueces de Primera Instancia elevasen mensualmente un informe detallado del estado del proceso criminal a los Tribunales de Apelación, siendo responsables de su demora y de los perjuicios ocasionados por su actuación negligente.

Fue unánime la negativa de los miembros de la Junta a que se extendiese la jurisdicción del Consejo de Castilla al territorio de Indias, sin embargo, fueron múltiples las peticiones reclamando nuevas competencias y la supresión de otras.

Arribas, Gómez Hermosilla, Alcalá Galiano y Pereyra reclaman para este tribunal el conocimiento de los recursos de injusticia notoria, los de segunda suplicación, las recusaciones de algún miembro o de la totalidad de un Tribunal, dado que como señaló Cristóbal Góngora, nuestras leyes determinan los casos en que pueden tener lugar y sus efectos, los asuntos cuyas sentencias hubieran sido anuladas por el Tribunal de Casación, de las competencias de jurisdicción que se suscitan entre los tribunales de justicia ya que, a su entender, este Consejo en cuanto Tribunal de Reposición era el más adecuado, el derecho de patronato sobre las Iglesias y el derecho a nombrar los miembros de la carrera judicial como ya habían expuesto al tratar de la inamovilidad de los jueces.

Frente a estas peticiones, otras muchas quisieron suprimir algunas de las competencias del Consejo de Castilla. Pereyra pretendía que de los recursos de fuerza eclesiástica conociesen los Tribunales eclesiásticos, ya que de esta manera se agilizaba la resolución de los asuntos. Alcalá Galiano, por su parte, reclamaba que de los asuntos de guerra siguiese conociendo los Tribunales territoriales y no el Consejo Real.

⁴³⁵ Actas..., Op. cit., p. 80 y ss.

Góngora en un primer momento se adhirió a esta propuesta, sin embargo, posteriormente se muestra contrario y manifiesta: “después de escrito este papel he meditado que sería más regular volver la causa al mismo Tribunal de apelación de donde vino, para que repuestas las cosas al ser y estado que tenían cuando se empezó a faltar al orden legal, continúe y sentencia el mismo Tribunal de apelación”⁴³⁶.

La publicidad del proceso penal dio lugar a la intervención de Ettenhard, quien propuso que los procesos penales en los delitos de Estado y de lesa Majestad fuesen secretos y una vez concluidos jurídicamente se hiciesen públicos dada la enorme trascendencia de los mismos.

Una reforma tan radical en el proceso judicial como era la introducción del proceso por jurados, suscitó una honda preocupación en los miembros de la Asamblea que expusieron oralmente y por escrito sus numerosas dudas. A la desconfianza que provocaba que el mismo juez conociese de los hechos y los calificara, se unía una disimulada admiración al sistema inglés. Esta circunstancia dio lugar a que previamente a tratar el tema, se dieran unas explicaciones para informar a los miembros de la Asamblea lo que iba a significar su introducción en España. A pesar de ello, la preocupación era latente, especialmente en Luis Marcelino Pereyra quien formuló una serie de alegaciones encaminadas a poner de manifiesto los perjuicios de este procedimiento y a reclamar una reforma legislativa. Las Actas recogen su exposición en los siguientes términos: “ministro de un Tribunal criminal se atribuirá quizás al espíritu del cuerpo lo que voy a decir, pero fuera debilidad muy culpable callarlo por no caer en consiguiente imputación: decía Voltaire que la historia de Inglaterra no debía escribirla otro que el verdugo, y ello es que en ninguna otra parte de Europa han perecido jurídicamente tantos inocentes como donde, desde la más remota antigüedad, está establecido el procedimiento por jurados. No es esto decir que no sea preferible al modo de administrar la justicia criminal adoptado en varios pueblos, pero es muy dudoso que lo sea al nuestro, en especial si se reforman sus abusos y recibe las mejoras de que es capaz. Aun con esos abusos y con lo mucho que se ha hecho en estos últimos tiempos para degradar los Tribunales es lo cierto que no se oyen en España las quejas que en otras partes y es más común lamentarse de falta que de exceso de castigo. De todos modos, no creo que esto sea materia que deba determinarse en la Constitución tanto más que para establecer aquel procedimiento, hay que dar nueva forma a nuestros Tribunales

⁴³⁶ Sanz Cid, Op. cit., p. 367 y 368; Actas..., Op. cit., p. 85.

y que refundieran lo que pide mucho tiempo y mucha discusión y es más bien otra de la potestad legislativa que la constituyente. Así que no diré más yo en este artículo, sino que el Consejo de Estado tratase inmediatamente en la reforma de las leyes penales y procedimientos criminales, examinando si convendría aceptar la institución de los jurados y con la brevedad posible, propusiese a las Cortes lo que entendiese ser más acertado”⁴³⁷. Esta observación no fue la única, alguno de sus miembros llevados por la novedad que suponía la introducción en España del proceso por jurados participaron activamente. Fue el caso de Ranz Romanillos que receloso de esta institución propuso que fuese aplazada su entrada en vigor hasta que fuese examinada en la primera sesión de Cortes.

En virtud del artículo 97 el derecho de indulto pertenecía al Rey, que lo ejercía escuchando al Ministro de Justicia en un Consejo privado compuesto de dos ministros, dos senadores, dos consejeros de Estado y dos individuos del Consejo de Castilla. Este precepto fue aprovechado por Arribas y Gómez Hermosilla para reclamar una mayor intervención del Consejo privado en la vida política, al considerar que debía extender sus facultades más allá del mero asesoramiento al Monarca en el ejercicio de la gracia de indulto y, especialmente, en aquellos asuntos de gran trascendencia para el país como eran la declaración de guerra y ratificación de Tratados de paz, alianza y comercio.

La mayoría de las observaciones, propuestas y enmiendas formuladas por los miembros de el Asamblea fueron sometidas a votación.

Se sometió a votación si la unidad legislativa debía hacerse extensiva a las leyes criminales. Todos los miembros por unanimidad votaron a favor de esta propuesta, teniendo su reflejo en el artículo 96 del Texto definitivo que quedó redactado en los siguientes términos: “Las Españas y las Indias se gobernarán por un solo Código de leyes civiles y criminales”.

Se había hecho constar por los miembros de la Asamblea reunida en Bayona que “los Tribunales de la Cámara de España e Indias tenían encomendadas entre sus facultades la propuesta de todos los empleos de la judicatura y prebendas eclesiásticas, y además, la Cámara de Castilla entendía en todos los asuntos del real patronato, que corresponde a los Reyes de España, sobre todas las Iglesias de la península e Islas adyacentes, de ahí que se planteara si debía conservar el Consejo Real estas atribuciones”⁴³⁸. Sometida a votación, tan solo dos votos se mostraron contrarios a la

⁴³⁷ Sanz Cid, Op. cit., p. 371-372; Actas..., Op. cit., p. 78.

⁴³⁸ Actas..., Op. cit., p. 43.

misma, el resto apoyó la propuesta. Sin embargo, a pesar de que esta propuesta obtuvo la mayoría, Napoleón no accedió a la misma dado que su adopción implicaba una reducción de la potestad real en materia de nombramientos.

Se planteó si convendría aplazar el proceso por jurados hasta que se tratase y examinase esta institución en la primera reunión de Cortes que se celebrase, dada la desconfianza y recelo que esta institución había generado en algunos de los miembros de la Asamblea. Se dio paso a la votación, en la que cuarenta y uno votos a favor frente a treinta y siete en contra, decidieron que se suspendiese "por el momento" la admisión del proceso por jurados hasta que fuese tratada y examinada esta institución⁴³⁹ en la primera sesión de Cortes que se celebrase. El Emperador quiso complacer a los miembros de la Junta y aceptó la decisión adoptada. En consecuencia el artículo 106 quedó redactado de la siguiente manera: "El proceso criminal será público. En las primeras Cortes se tratará de si se establecerá o no el proceso por jurados".

Fue sometida a votación la propuesta de crear una Alta Corte Real, constituida de ocho Senadores, seis Presidentes de Sección del Consejo de Estado y del Presidente y los Vicepresidentes del Consejo Real. Por unanimidad se acordó su creación⁴⁴⁰. Las atribuciones y el modo de ejercerlas se dejó pendiente de reglamentación.

Napoleón se mostró partidario de esta Alta Corte, movido de un lado por el deseo de satisfacer a los miembros de la Junta y de otro, este Alto Tribunal encontraba su precedente en el Senado Consulto del año XII lo que suponía instaurar en España un Tribunal de inspiración francesa. Todo ello provocó su inclusión en el artículo 101 del Texto definitivo dedicado a la organización de los Tribunales españoles. Pero además se insertaron cuatro nuevos preceptos, que iban del 108 al 111, dedicados al mismo. Así, el artículo 108 enuncia sus competencias: "una Alta Corte Real conocerá especialmente de los delitos personales cometidos por los individuos de la familia real, los ministros, los senados y los consejeros de Estado". Coincidió este Tribunal con la "Haure Cour"⁴⁴¹ francesa. El artículo 109 dispone que: "contra sus sentencia no podrá introducirse recurso alguno; pero no se ejecutará hasta que el Rey las firme". Lo que implícitamente conlleva la impunidad de los condenados, lo que no causaba sorpresa, teniendo en cuenta la calidad de los encausados. El artículo 110 indica su composición: "La Alta

⁴³⁹ Actas..., Op. cit., p. 39.

⁴⁴⁰ Actas..., Op. cit., p. 43.

⁴⁴¹ "La Haure Cour" francesa, juzgaba los crímenes y delitos cometidos por la familia real, las grandes dignidades, ministros, senadores y consejeros de Estado. En Godechot, J.: Les institutions de la France sous Révolution et l'Empire, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, pp. 616-630.

Corte se compondrá de los ocho senadores más antiguos, de los seis presidentes de sección del Consejo de Estado y del presidente y los dos vicepresidentes del Consejo Real”. Y, por último, el artículo 111 deja pendiente su regulación al establecer que: “una ley propuesta de orden del Rey a la deliberación y aprobación de las Cortes, determinará las demás facultades y modo de proceder de la Alta Corte Real”.

La propuesta de limitar la interposición del recurso de reposición, previsto en el artículo 96, a España e Islas adyacentes, fue aceptada por unanimidad. En consecuencia se acordó declarar que el recurso de reposición contra las sentencias criminales dictadas por los Tribunales de Indias se interpusiera en las Audiencias denominadas Pretoriales, considerándose de tal clase la de Filipinas⁴⁴², lo que dio lugar al segundo párrafo del artículo 107 del Texto definitivo que quedó redactado en los siguientes términos: “este recurso de introducirá en el Consejo Real para España e Islas adyacentes; y en las salas de lo civil de las Audiencias Pretoriales, para las Indias. La Audiencia de Filipinas se considerará para este efecto como Audiencia Pretorial”. Con este precepto se evitaba que todas las causas en su última instancia tuviesen que ser conocidas por el Consejo de Castilla como sucedía en el Antiguo Régimen.

Todas las enmiendas y peticiones formuladas por los diputados no fueron admitidas por el Emperador. Se rechazó la propuesta de extender la jurisdicción del Consejo de Castilla a las Indias, así como la de que la ley estableciese un plazo concreto para la resolución de los asuntos, tratando de evitar que se difiriesen excesivamente los procesos judiciales.

La propuesta de unificar los Consulados de Comercio de Bilbao y San Sebastián en un Consulado General de España e Indias que estuviese constituido por un comerciante del Consulado de Madrid y de cada uno de los Consulados de provincia y que tuviera encomendada la misión de asesorar al Gobierno en asuntos mercantiles fue sometida a votación. La propuesta obtuvo setenta y dos votos a favor, sin embargo, no se llevo a efecto.

El proyecto constitucional señalaba que el derecho de gracia sería ejercido por el Rey una vez oído al Ministro de Justicia en un Consejo privado integrado, entre otros miembros, de dos ministros. Sin embargo, a pesar de no haberse sometido a votación ninguna propuesta al respecto, el Texto definitivo incluye a todos los ministros, sin

⁴⁴² Ruiz Guiñazo, Enrique.: *La Magistratura Indiana*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires. 1916. p. 42. Zoraquin Becu, Ricardo.: *La organización judicial argentina en el periodo hispánico*, Biblioteca de la Sociedad de Historia, Argentina, Buenos Aires, 1952, p. 148.

limitar su número. Esta variación se verá reflejada en el artículo 112 que dispone: “el derecho de perdonar pertenece solamente al Rey, y lo ejercerá, oyendo al Ministro de Justicia en un consejo privado compuesto de los ministros, de dos senadores, de dos consejeros de Estado y de dos individuos del Consejo Real”.

Las propuestas de carácter formal que habían sido formuladas por los miembros de la Asamblea fueron sometidas a votación. Se acordó por unanimidad que la denominación de Consejo de Castilla fuese sustituida por la de Consejo Real, lo que originó que todas las disposiciones que la contenían se vieron afectadas en el Texto definitivo. Así, entre otros, los artículos 101, 104, 105 y 106.

La propuesta de José del Moral de sustituir el termino “Reino” por el de “España e Indias” fue aceptada por el Emperador. En consecuencia, el artículo 113 del Texto definitivo establece: “habrá un solo Código de Comercio para España e Indias”.

Muchas de las propuestas se tuvieron en cuenta, otras tan solo fueron escuchadas, pero en general este Título suscitó en los miembros de la Asamblea en unas ocasiones asombro y en otras dudas y discrepancias, pero sobre todo el deseo de llevar a efecto en España una organización judicial eficaz.

En resumen, la intervención del Monarca en la Administración de Justicia queda patente, aunque limitada por el reconocimiento explícito en el Estatuto de Bayona del principio de independencia del Orden judicial, garantizado por medio de un precepto que le complementa, como es el artículo 100 que establece la inamovilidad judicial.

Junto al principio de independencia, se concreta el principio de unidad jurisdiccional al suprimirse las justicias señoriales y particulares, así como el de unidad legislativa, toda vez se pone de manifiesto en el Texto constitucional la necesidad de redactar unos Códigos de leyes civiles, criminales y de comercio, que rompiesen con las confusas recopilaciones legislativas y que fuesen aplicadas en “las Españas y las Indias”.

El Estatuto de Bayona recoge una serie de garantías concretas, tales como la publicidad del proceso criminal y la posibilidad de presentar recurso de reposición contra todas las sentencias penales, proporcionando de esta forma, unas mayores garantías procesales al inculpado. Pero, además, recoge la abolición del tormento y considera delito a “todo rigor apremio en el acto de prisión, detención y ejecución”, otorgando una mayor seguridad jurídica, a pesar de que el proceso por jurados no llegase a tener viabilidad en España al quedar aplazado hasta la celebración de la primera sesión de Cortes.

El derecho de gracia será ejercido por el Rey una vez oído al Ministro de Justicia en un Consejo privado compuesto de los ministros, de dos senadores, de dos consejeros de Estado y de dos miembros del Consejo Real.

También queda garantizada la libertad individual a través de una serie de principios tales como el de inviolabilidad domiciliaria, la prohibición de arrestos arbitrarios y, una sucesión de medidas encaminadas a que el cumplimiento de las penas se lleve a efecto en un marco de legalidad.

La organización de los tribunales españoles queda perfectamente configurada. Coincide con la organización francesa. En el primer escalón se sitúan los jueces conciliadores, le siguen los Juzgados de Primera Instancia, las Chancillerías, y en el último escalón, como suprema instancia se encuentra el Tribunal de Reposición, con competencia territorial general. Pero, además, junto a ellos se sitúa la Alta Corte Real, Tribunal que debía conocer de los delitos cometidos por los miembros de la Familia Real y altas personalidades.

Por tanto, podemos decir que en este Título se van a articular una serie de reformas que habían sido ya propuestas por los ilustrados españoles, pero que ahora recogidas en un Texto constitucional constituirán las bases en las que se va a asentar una organización judicial perfectamente definida, en la que se establecen una serie de principios y medidas para el justiciable que favorecen que el procesamiento, enjuiciamiento y el cumplimiento de las penas de los inculcados por un delito se desarrolle con todas las garantías.

Título XII: *De la Administración de Hacienda*

El Título XII está dedicado a la Administración de Hacienda. Tan solo nueve artículos lo integran, del 115 al 123, lo que pone de manifiesto el escaso contenido económico del Texto constitucional, sin embargo, va a sufrir variaciones a través de sus tres redacciones.

En el primer Proyecto figuraba el Título IX bajo la rúbrica "De la Administración de Hacienda", que se mantendrá hasta el Texto definitivo. Constaba de seis artículos, que iban del 65 al 70, incluyéndose además el artículo 65 bis que figuraba al margen del texto, en los que se trataban todas las cuestiones económico financieras más trascendentales.

El artículo 65 estaba dedicado a la Deuda nacional conformada por los vales reales. A continuación, al margen del texto y redactado por Maret figuraba el artículo 65 bis que indicaba que los Presupuestos económicos se constituirían anualmente y se harían conocer públicamente por escrito. Se pretendía garantizar que las cuentas de Hacienda por gastos e ingresos estuviesen lo más claras posibles.

El artículo 66 prescribe la supresión de las aduanas interiores existentes en España, tanto de partido a partido, como de provincia a provincia y señala a continuación que “se trasladarán a las fronteras de tierra o de mar”, lo que ponía de manifiesto que la política aduanera se plasmaría en la eliminación de todas aquellas no fronterizas o costeras. Las aduanas se convertirían en los instrumentos administrativos de una política comercial orientada al fomento de la producción nacional, eliminando las barreras internas existentes hasta entonces y los monopolios comerciales, dado que el comercio se hallaba centralizado en Sevilla y Cádiz. Esta disposición venía a consagrar los principios proclamados por la Revolución entre los que se encontraban la supresión de las aduanas, así como privilegios, exenciones y propiedad de los oficios públicos.

El artículo 67 prescribe que “el sistema impositivo sería igual en todo el reino; en consecuencia, todas las propiedades y todos los habitantes del reino estarán igualmente sometidos a las contribuciones públicas”. La diversidad de sistemas fiscales en el territorio español hacía necesaria la introducción de esta disposición, intentando evitar las distinciones y fomentando la igualdad en el régimen fiscal. En consecuencia, este precepto traía consigo que en todas las provincias, las propiedades de los ciudadanos estaban igualmente sometidas a las contribuciones públicas.

Este artículo se basaba en la Constitución de 1791 que garantizaba como derecho natural y civil el que “todas las contribuciones serán repartidas entre todos los ciudadanos igualmente en proporción de sus facultades”.

El artículo 68 propone la supresión de privilegios locales y particulares, incluyendo en el artículo 69, respecto a éstos últimos, una cláusula que dispone que “siempre que no conciernen al régimen de imposiciones, tendrán lugar mediante indemnización”.

El artículo 70 dispone que: “los derechos particulares a ser nombrados sean miembros del municipio o para otros empleos de la administración de ciudades, villas o pueblos quedan abolidos. El nombramiento para todos los empleos pertenecerá al Rey o a las autoridades a quienes se confíe por las leyes y reglamentos”.

Este artículo encontraba su precedente en la Constitución de 1791 que garantizaba como derechos naturales y civiles “que todos los ciudadanos son admisibles a las plazas y empleos públicos sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos”.

En el segundo Proyecto el Título IX mantiene la misma rúbrica, sin embargo, su número de preceptos se ve disminuido. Tan solo dedicaba cuatro artículos que van del 56 al 59, ambos inclusive.

Se suprimen los artículos 65 bis y 67 que disponen respectivamente el carácter anual y público de los presupuestos y la igualdad del sistema impositivo para todo el territorio español, lo que pone de manifiesto el escaso interés en que se hiciesen públicas las Cuentas de la Hacienda y en conseguir un sistema fiscal igualitario.

Los motivos que llevaron a Napoleón a tomar esta decisión, parece ser que se debieron a la pretensión de evitar suspicacias en aquellos territorios y provincias que disfrutaban de sistemas tributarios diferentes y de ciertos privilegios impositivos.

El artículo 58 refunde el contenido de los artículos 68 y 69 del primer Proyecto quedando redactado en los siguientes términos: “todos los privilegios existentes a favor de particulares son suprimidos. La supresión de estos privilegios, si han sido adquiridos por precio, tendrán lugar mediante indemnización”⁴⁴³. Sin embargo, no hace referencia alguna a los privilegios de los territorios forales, lo que ratificaba el interés del Emperador en preservar cualquier ingerencia que pudiera suscitarse en los mismos

El artículo 59 se verá modificado respecto al artículo 70 del primer Proyecto. De un lado, elimina el primer párrafo referido a la supresión de los derechos particulares para ser nombrado miembro del municipio o para cualquier otro empleo de la Administración de ciudades, villas o pueblos. De otro, mantiene íntegramente el segundo, por el que se atribuía al Rey y a las autoridades, a quienes legalmente corresponde el nombramiento para todos los empleos. Una vez más se mantiene el orden social tradicional, en un intento de salvaguardar los intereses de la sociedad de clases, que se podía ver afectada con la supresión de sus privilegios.

El tercer Proyecto también sufrió modificaciones. En primer lugar, el Título IX pasa a ocupar el Título XII al introducirse por primera vez en este Proyecto el Título III “De la Regencia”, el Título VII “Del Senado” y el Título X “De las Colonias españolas en América y Asia”, lo que a su vez provocará un desplazamiento de sus artículos, del 100 al 104, ambos inclusive. En segundo lugar, dos de sus disposiciones se verán

⁴⁴³ Sanz Cid, Op. cit., p. 249

modificadas. El artículo 112 que retoma nuevamente el contenido del artículo 67 del primer Proyecto, quedando redactado en los siguientes términos: “El sistema de contribuciones será igual en todo el reino”, lo que evitaba hacer referencia al régimen foral de Navarra y las provincias vascongadas y, el artículo 103 que reproduce el contenido del artículo 58 del segundo Proyecto, con dos salvedades al respecto, de un lado, incluye “la supresión de los privilegios de jurisdicción será sin indemnización” y, de otro, inserta un nuevo párrafo en el que dispone: “dentro del término de un año se formará un reglamento para dichas indemnizaciones”. De este modo quedaba aplazada su regulación por un año.

El tercer Proyecto se presentará definitivamente como el Proyecto de Estatuto constitucional a los miembros de la Junta de Bayona, suscitando protestas en un sector de diputados, especialmente en los representantes de las provincias aforadas, que consideraban que algunas de las disposiciones contenidas en este Título podían poner en peligro sus privilegios.

Los vales reales creados en 1790 por Carlos IV se constituyeron, en virtud del artículo 100, en Deuda nacional. Desde el primer Proyecto conserva la misma redacción, lo que pone de manifiesto un sentimiento unánime en los consultados.

La gran mayoría de los miembros de la Junta celebrada en Bayona se mostraron satisfechos con el reconocimiento de los vales reales como Deuda nacional, sin embargo, un sector de diputados, entre los que se encontraban el Duque de Frías, Amorós, el Conde de Noblejas, Meléndez Bruna, Ettenhard, Novella, Llorente y Alcalá Galiano lo consideraban insuficiente y restringido, ya que dejaba fuera los demás títulos de deuda contraídos por el Estado, como eran las acciones del Real Empréstito, las cédulas de Tesorería, las cedulas de la Caja de Consolidación y las del Banco Nacional de San Carlos. El representante del Banco Nacional de San Carlos, García de la Prada, en su intervención expuso los servicios y la ayuda prestada por esa entidad al Estado, considerando que debía ser reconocida la deuda que éste tenía a su favor. No se podía obviar, de un lado, que los vales reales creados en marzo de 1780 eran a la vez títulos de la deuda y papel moneda, para cuyo servicio en junio de 1782 se había creado el Banco de San Carlos, de otro, a comienzos del siglo XIX la situación financiera de esta entidad era precaria, estaba en quiebra.

Ninguno de los presentes había puesto en duda la necesidad de hacer frente a todas las deudas contraídas por el Estado, pero reclamaban que fuesen declaradas como tal en el Texto constitucional, no solo los vales reales, sino otros títulos de deuda como

eran los empréstitos, los juros e imposiciones de cualquier especie. De este modo, se intentaba dar respuesta y resolver el problema de los viejos títulos de deuda pública.

Vicente Alcalá Galiano propone suprimir esta disposición, apoyando su pretensión en que los vales reales tenían la consideración de papel moneda y devengaban un cuatro por ciento de interés.

La supresión de las aduanas interiores fue otro de los preceptos que acaparó la atención de los miembros de la Junta, ya que encontró partidarios y detractores. José del Moral pidió que se añadiese a la redacción del artículo 101 que “las aduanas interiores quedaban suprimidas, así en España como en Indias”. La propuesta del representante del Imperio colonial era un acierto. En primer lugar, facilitaba el comercio interior de España ya que dejaba de lado aquellas medidas que durante años había soportado el comercio español al tener que observar como los productos nacionales al pasar de provincia a provincia eran gravados por las aduanas y, en segundo lugar, expandía nuevos horizontes comerciales más allá de nuestra Península.

La intervención de Pedro de Isla, representante del Consulado de Burgos se dirigía a reclamar la supresión de las aduanas interiores. Reivindicó la continuidad en Burgos de la aduana para lanas, alegando que dicha ciudad era punto céntrico en la región productora, lo que favorecía la exportación y circulación de mercancías. Su pretensión era lógica, teniendo en cuenta que la extracción de todas las lanas del reino producía una renta denominada “de las lanas”. Este impuesto creado en 1558, consistía en su origen en un diez por ciento del valor de la lana. Burgos obtenía grandes beneficios y pretendía conservarlos. A esta propuesta se adhirió el Duque de Frías, Grande de España, en el que pervivía un carácter conservador.

Luis Gainza y Miguel Escudero, diputados del Reino de Navarra consideraban que la supresión de las aduanas crearía un agravio a sus fueros, dado que privaría a su territorio de la exclusividad que hasta ahora tenía de introducir el género de lícito comercio, los artículos de primera necesidad, las lanas y vinos de Francia. Como se aprecia, Navarra no estaba dispuesta a perder las prerrogativas que le proporcionaba su situación territorial.

La igualdad del sistema de impuestos provocó entre los miembros de la Asamblea, diversas observaciones que ya habían sido expuestas al tratar de las Cortes. Una de las funciones que correspondía por tradición a las Cortes era la de aprobar los impuestos y a ella se apegó Ranz Romanillos, quien propone que fuese incluido un nuevo artículo que contemplase que las contribuciones sólo podían establecerse en las

Cortes, ya que “esto ha sido entre nosotros ley fundamental toda la vida”. Góngora, se mostró conforme con este precepto y pidió que esa igualdad fuese “legal y respectiva”, dado que siempre existirían territorios que por sus especiales circunstancias, tanto políticas como naturales, iban a encontrarse en una posición superior a otros, por lo que debían ser gravados con contribuciones en unas condiciones distintas al resto.

La supresión de privilegios fue objeto de diversas observaciones. El artículo 103 estaba referido a la supresión de los privilegios concedidos, tanto a cuerpos, como particulares. Lardizábal y Oriol, representante de Guipúzcoa, se opuso a este precepto y pidió su supresión “porque tiene Guipúzcoa diferencias en remuneración de sus grandes y fieles servidores y porque, además, tiene en virtud de privilegios remuneratorios nombramientos de algunos empleos públicos”. Raimundo Ettenhard creyó conveniente que se examinase el origen de los privilegios, ya que al tratarse de privilegios adquiridos por precio su supresión sería muy costosa dados los desembolsos que habrían de hacerse para satisfacer las indemnizaciones.

La nobleza como clase social se mostró contraria a la supresión de sus privilegios. El Duque de Osuna, Marqués de Santa Cruz y Conde de Santa Coloma hicieron una serie de observaciones, en las que pusieron de manifiesto que “las clases altas de una Monarquía y las diferentes clases de nobleza que hay en el Estado se conservan por sus constitución, en virtud de las distinciones que cada una goza, y de las rentas hereditarias que por sucesión se transmiten de poseedor en poseedor. No es posible su necesaria conservación si uno y otro se derogan. La ejecución es lisonjera a las demás ordenes del Estado, más numerosas ciertamente que las primeras, pero sin embargo de los muchos secuaces que gritan con razones vulgares, y especiosas contra preeminencias o intereses, los Príncipes y los legisladores monárquicos siempre han procurado sostenerlas, derogando a lo más aquellas que no influyen a su ruina y son notablemente perjudiciales al resto de la sociedad. En el día apenas goza la nobleza de distinción ni privilegio, porque en la administración de justicia, en el sistema de contribuciones y en la justa obediencia y servicio a su Rey no solo son iguales, sino que esmeran los nobles en distinguirse a proporción de sus clases. Si gozan de señoríos, no perjudican a las regalías: los pueblos obedecen, pagan y sirven a su Rey como todos los demás del Reino. A proporción de las exenciones que les han quitado se ha disminuido su influencia para con el pueblo, y ciertamente no ha sido mejor servido el Soberano, porque en caso de sublevación los nobles o la han disipado con su autoridad o jamás han faltado del lado del Rey, a imitación de los tribunales. Algunos quisieras verles sin

distinciones ni mayorazgos, a pretexto de que aquellas son gravosas al común y estos impiden la circulación, como si faltasen terrenos en España que roturar y que vender. Brazos son los que faltan para reducir a cultivo los incultos”⁴⁴⁴. El Conde Noblejas se mostró conforme con que la supresión de los privilegios adquiridos por precio se hiciese bajo indemnización y la de los de jurisdicción sin ella. Sin embargo, dentro de éstos últimos, considera que debían de exceptuarse las jurisdicciones que hubiesen sido compradas a la Corona, ya que la supresión de éstas debían de hacerse bajo indemnización, distinguiéndolas de todas aquellas que fueron donadas. Por lo tanto, a pesar de que la nobleza reconoce la disminución de su influencia, muestra su papel de apoyo al Rey como medio para garantizar su subsistencia.

El artículo 104 del Proyecto constitucional reservaba al Rey el nombramiento para todos los empleos. En principio, los diputados se mostraron conformes con su contenido. Sin embargo, Arribas y Gómez Hermosilla objetaron que se hubiese insertado en este Título dedicado a la Administración de Hacienda, ya que teniendo en cuenta que el nombramiento se refería de un modo general a todos los empleos de la Administración, podría dar a entender que el mismo solo aludía a los empleados de Hacienda. Por estas razones, pidieron que fuese incluido en otro Título más genérico.

Los representantes de las provincias vascongadas y Navarra discreparon de este precepto dadas las particularidades que en materia de nombramientos tenían sus territorios. No es de extrañar que aquellos a quienes más podía afectar estas disposiciones, tratasen de prevenirse contra ellas, lo que originó reiteradas protestas respecto al establecimiento de las aduanas en las fronteras de mar y tierra; la supresión de los privilegios, ya fuesen estos en materia contributiva, ya de cualquier otra clase; el nombramiento de todos los funcionarios por el Rey, etc. No podemos eludir, que todas ellas pretendían eliminar o reducir las singularidades y privilegios de los que habían disfrutado a lo largo de la historia.

En la sesión décima celebrada el día 28 de junio de 1808 fueron tratadas y se sometieron a votación algunas de las propuestas formuladas a este Título. Las actas transcriben lo sucedido: “Una de las observaciones más repetidas había sido la de que, así como se constituían los vales deuda nacional, debían constituirse también todas las demás que tenía contraídas la Corona de España. Nadie había dudado que era igualmente justo pagarlas todas; solamente estaba la dificultad en si habían de

⁴⁴⁴ Actas..., Op. cit., p. 65.

proclamarse en la Constitución en la forma que los vales. Se acordó que se declarase deuda nacional los vales, los juros, los empréstitos e imposiciones de todas las clases que en el día se hallan solemnemente reconocidas”⁴⁴⁵.

El acuerdo al que llegaron los diputados fue aceptado por el Emperador. En consecuencia se incluyó en el artículo 115 del Texto definitivo otros títulos de deuda, quedando redactado en los siguientes términos: “los vales reales, los juros y los empréstitos de cualquier naturaleza, que se hallen solemnemente reconocidos, se constituyen definitivamente deuda nacional”.

Las propuestas formuladas por Antonio del Moral y Luis Marcelino Pereyra respectivamente, de hacer referencia a las Indias y que, con carácter general en todo el Texto constitucional, la palabra “es” fuese sustituida por “será” o “ha de ser” se tuvieron en cuenta en el artículo 116 del Texto definitivo que adoptó la siguiente redacción: “las aduanas interiores de partido a partido y de provincia a provincia quedan suprimidas en España e Indias. Se trasladaran a las fronteras de tierra o de mar” y el artículo 117 decía: “El sistema de contribuciones será igual en todo el reino”.

En este Título se van a incluir cuatro nuevos artículos dedicados al Tesoro Público al que se refiere el artículo 22 del Título IV denominado “De la Dotación de la Corona” que establece que “el Tesoro Público entregará al de la Corona una suma anual de dos millones de pesos fuertes, por duodécimas partes o mesadas”. Los miembros de la Junta se habían percatado de que ese precepto omitía quien estaría al frente del Tesoro Público, así como el Tribunal al que debían de remitir las cuentas de los fondos públicos. Para subsanar esta omisión, propusieron cuatro preceptos que, aceptados por el Emperador, son incluidos a continuación del artículo 118, adoptando la siguiente redacción: Art. 119: “El Tesoro público será distinto y separado del de Tesoro de la Corona”. Art. 120: “Habrá un director general del Tesoro publico, que dará cada año sus cuentas por cargo y data y, con distinción de ejercicios”. Art. 121: “El Rey nombrará el director general del Tesoro público. Este prestará en sus manos juramento de no permitir ninguna distracción del caudal publico, y de no autorizar ningún pago, si no conforme a las consignaciones hechas a cada ramo”. Art. 122: “Un Tribunal de contaduría general examinará y fenecerá las cuentas de todos los que deben rendirlas. Este Tribunal se compondrá de las personas que el Rey nombrase”.

⁴⁴⁵ Actas..., Op. cit., p. 43.

Se aprecia un cambio de tiempos verbales, ya que el artículo 104 del Proyecto constitucional señalaba que el nombramiento para todos los empleos “pertenece” al Rey. Sin embargo, el artículo 123 del Texto definitivo adopta una nueva redacción que dice: “el nombramiento para todos los empleos “pertenece” al Rey o a las autoridades a quienes se confié por las leyes y reglamentos”

En conclusión, el Título XII dedicado a la Administración de Hacienda, a pesar de no contar con un número muy elevado de preceptos contienen profundas reformas de carácter económico. Entre ellas, se reconoce como Deuda nacional no solo los vales reales sino también otros títulos de deuda como eran los juros y los empréstitos y se suprimen las aduanas interiores, favoreciendo de este modo el comercio, así mismo, se reorganiza el sistema de Hacienda.

Cabe resaltar la supresión de privilegios y la igualdad del sistema impositivo para todo el territorio español.

Finalmente, distingue el Tesoro Público del Tesoro de la Corona y, además, incluye por primera vez, una serie de preceptos dedicados al Director general del Tesoro Público y al Tribunal de Contaduría General que habían sido propuestos por los miembros de la Junta.

Título XIII: *Disposiciones Generales*

El Estatuto de Bayona dedica veintitrés artículos, del 124 al 146, al Título XIII, bajo la denominación "Disposiciones Generales". A lo largo de su desarrollo hasta llegar al Texto definitivo este Título sufrirá diversas variaciones, dado que se añaden, suprimen y modifican algunos de sus preceptos.

El primer Proyecto dedicaba nueve artículos, del 71 al 79, al Título X bajo la misma rúbrica.

El poder del Rey abarcaba una serie de facultades, entre las que se encontraba la de decidir o tratar la paz. En este sentido, el Rey personifica el Estado y lleva a cabo alianzas, tratados, declaraciones de guerra y de paz en un intento de garantizar la seguridad del Estado, de ahí, que el Texto constitucional dedique los cinco primeros preceptos a establecer las directrices de una política de defensa nacional.

El artículo 71 proclama una alianza ofensiva y defensiva con carácter permanente, tanto por tierra como por mar, entre Francia y España. Este precepto garantiza la paz entre ambos países, evitando enfrentamientos entre ellos.

A continuación dedica cuatro artículos a regular los contingentes, medios materiales y humanos, así como la protección recíproca que en caso de guerra continental, especialmente marítima, debían de suministrarse “ambas potencias”. Así, el artículo 72 enumera el contingente de Francia y España, desglosado en: Infantería, Caballera, Artillería, Minadores, Zapadores y Pontoneros. El artículo 73 establece, de un lado, que cada potencia se haría cargo del salario y equipamiento de sus tropas y, de otro, que el sustento y alojamiento sería facilitado por la potencia en cuyo territorio se encontrasen.

El artículo 74 recoge la protección recíproca que en caso de guerra marítima debían de prestarse ambos países, mientras el artículo 75 señala que “serán obligadas a suministrar las siguientes fuerzas: Francia, 80 barcos de línea de dos y tres puentes, y un número proporcionado de fragatas y barcos inferiores. España, 50 barcos de línea de dos y tres puentes, y un número proporcionado de los otros”.

Por lo tanto, la regulación constitucional de la defensa nacional como una competencia exclusiva del Estado, queda constatada en los cinco primeros preceptos, sin que supusiese un impedimento para la configuración de alianzas ofensivas y defensivas entre ambos países.

El deseo de establecer en España un nuevo orden basado en la igualdad teórica de los ciudadanos ante la ley y la abolición de los tradicionales privilegios de una minoría como era la nobleza, se puso de manifiesto en los artículos 76 y 77 del Proyecto constitucional dedicados a la abolición de la condición de noble exigida como mérito de ascenso tanto en la carrera militar, en la que solamente se tendrían en cuenta los servicios y talentos, como para ser admitido en capítulos, instituciones, corporaciones u ordenes de caballería, religiosas, civiles o militares. El artículo 76 encontraba su precedente en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano⁴⁴⁶.

El artículo 78 indica como requisito para acceder a cargos públicos en España, ser español de nacimiento o naturalizado. Con su inclusión se pretendía evitar la desconfianza que podría suscitarse en la clase política española ante la posibilidad de que personalidades francesas pudiesen ocupar altos cargos públicos. Esta cuestión era

⁴⁴⁶ Art. 1 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales. Las distinciones sociales no pueden ser fundadas sino sobre la utilidad común".

conocida por Napoleón, al haber sido informado por los emisarios que había enviado a España, de la situación política, social y económica del país⁴⁴⁷, así como por el informe elaborado por La Forest, en el que recogía los recelos que se habían originado al respecto en el seno de la Comisión de los Trece reunida en Madrid.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 79 del Proyecto constitucional, la entrada en vigor de la totalidad de las disposiciones del Estatuto constitucional tendría lugar antes del 1 de enero de 1813. Por tanto, su ejecución efectiva se haría de una forma “sucesiva y gradual”⁴⁴⁸. Si tenemos en cuenta, además, que las adiciones, modificaciones y mejoras que pudiesen resultar convenientes llevar a efecto en el Texto constitucional se presentarían a las primeras Cortes que se celebrasen después de 1820, se puede constatar que tanto la convocatoria de las Cortes, como los ajustes que se quisieran introducir en el Estatuto de Bayona tardarían muchos años en ver luz.

Este primer Proyecto, pretende en este Título XIII dedicado a las “Disposiciones generales”, fundamentalmente, salvaguardar el territorio de España frente a cualquier agresión exterior, especialmente de Francia, al proclamar una alianza ofensiva y defensiva entre ambos países y señalar el contingente que debían de suministrarse en caso de guerra. De otro lado, se aprecia una conciencia hacia la igualdad de los ciudadanos para acceder a cargos públicos y cierta cautela hacia la entrada en vigor de la totalidad de las disposiciones que integran el Estatuto de Bayona que estaba prevista para primeros de enero de 1813.

Como consecuencia de las observaciones de la Comisión de los Trece y de los informes de algunas personalidades como Urquijo, el segundo Proyecto se verá modificado. En primer lugar, el artículo 61 (71 del primer Proyecto) reduce el contingente que debían suministrarse Francia y España en caso de guerra continental de 70.000 a 60.000 hombres para Francia y de 35.000 a 30.000 para España. El informe de La Forest y Freville así lo recoge: “Cuando se ha tratado del contingente de tropas de tierra que España ha de suministrar, se han multiplicado las advertencias y lamentaciones sobre las pérdidas que ha experimentado su población, sobre la imposibilidad de proveer al sostenimiento de un ejército bastante fuerte para dar 35.000 hombres, y, por último, sobre el desagradable efecto que esto produciría sobre la opinión. Unánimemente se ha solicitado una reducción en este contingente, si bien,

⁴⁴⁷ Carta de Bessieres a Napoleón, fechada en Burgos el 24 de mayo de 1808: "Saben que muchos franceses ocupan grandes plazas en Nápoles y quieren ser mejor tratados" (Archives Nationales, A.F.IV.1606)

⁴⁴⁸ Merino Merchán, J.F.: *Regímenes Históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 34.

aumentándole proporcionalmente en las unidades navales que han de ser entregadas. En relación a lo expresado anteriormente hemos hecho notar todo lo que España gana en medios económicos y en seguridad con el sistema de alianza perpetua con Francia. Hemos inclinado a los que nos escuchaban a la idea de que, aun suponiendo que S.M. El Emperador y Rey no quisiera exigir un cumplimiento riguroso de esta cláusula, no por eso estaba menos obligado a preservar a Francia de toda lesión, estipulando las condiciones que deben aplicarse también en el tiempo en que España disfrutase de la mayor prosperidad”⁴⁴⁹. En segundo lugar, el artículo 62 reproduce íntegramente el primer apartado del artículo 73 del primer Proyecto, sin embargo, suprime el segundo referido al suministro de alimentos y alojamiento de las tropas. Los motivos de su supresión se debieron, posiblemente, a las observaciones que sobre esta cuestión formularon los miembros de la Comisión de los Trece reunida en Madrid⁴⁵⁰ al primer Proyecto que se les presentó y que se tuvieron en cuenta en este Proyecto. Por último, se suprime el artículo 77 dedicado a la abolición de la condición de noble para ser admitido en instituciones, corporaciones y ordenes.

El informe emitido por Urquijo⁴⁵¹ aludía, entre otras cuestiones, a las meticulosas pruebas de nobleza que se exigían para acceder a las Ordenes militares, de arraigada composición aristocrática y mostraba ciertas críticas hacia esta clase social, lo que dejaba traslucir que este precepto iba a suscitar múltiples objeciones en la nobleza, que como estamento privilegiado no se mostraría muy conforme con la supresión de su condición. Por tanto, la eliminación de este precepto no resulta extraña, teniendo en cuenta que Napoleón quería evitar cualquier factor de discordia.

⁴⁴⁹ Sanz Cid, Op. cit., p. 218

⁴⁵⁰ “Art. 72. Cuando se ha tratado del contingente de tropas de tierra que España ha de suministrar, se han multiplicado las advertencias y lamentaciones sobre las pérdidas que ha experimentado su población, sobre la imposibilidad de proveer al sostenimiento de un ejército bastante fuerte para dar 35.000 hombres; y, por último, sobre el desagradable efecto que esto produciría sobre la opinión. Unánimemente se ha solicitado una reducción de este contingente, si bien, aumentándole proporcionalmente en las unidades navales que han de ser entregadas. En relación a lo expresado anteriormente hechos hecho notar todo lo que España gana en medios económicos y en seguridad con el sistema de alianza perpetua con Francia. Hemos inclinado a los que nos escuchaban a la idea de que, aun suponiendo que S.M. el Emperador y Rey no quisiese exigir un cumplimiento riguroso de esta cláusula, no por eso estaba menos obligado a preservar a Francia de toda lesión, estipulando las condiciones que deben aplicarse también en el tiempo en que España disfrute de la mayor prosperidad. Informe redactado por La Forest y Freville con las observaciones de la Comisión de los Trece reunida en Madrid”, en Sanz Cid, Op. cit., p. 218.

⁴⁵¹ Informe de Urquijo: Es preciso notar, que ni los grandes de España ni los títulos de Castilla están exentos de hacer pruebas de nobleza cuando quieren obtener una de las cuatro Ordenes militares. Esto prueba que no se les considera como nobles de hecho; ¡hay ejemplo de grandes que no han podido ser condecorados con una cruz por no haber podido probar su nobleza en la que se fundaba su orgullo!. Los títulos de Castilla pueden ser vendidos, con permiso del Rey, por aquellos que les poseen y muchos del estado llano les han comprado”, en Sanz Cid, Op. cit., p. 472.

El tercer Proyecto sufre diversas modificaciones. En primer lugar, el Título X que se había mantenido desde el primer Proyecto, pasa a ocupar el Título XIII como consecuencia de la incorporación, por primera vez, de tres nuevos Títulos dedicados a la Regencia, al Senado y a las Colonias de América y Asia. En segundo lugar, su número de artículos se eleva a veintidós frente a los nueve del primer Proyecto y ocho del segundo, incorporando nuevas disposiciones que contemplan la mayoría de las garantías individuales y derechos fundamentales del Texto constitucional.

Este Proyecto da comienzo con el artículo 105 que, en su primer apartado, proclama una alianza perpetua entre Francia y España, reproduciendo íntegramente el contenido de los proyectos anteriores. Sin embargo, incorpora, por primera vez, un segundo apartado en el que dice: “un Tratado especial determinará el contingente con que ha de contribuir cada una de las dos potencias, en caso de guerra de tierra o de mar”. Este apartado refunde el contenido del artículo 61 al 64 del segundo Proyecto, referidos al contingente que mutuamente debían suministrarse ambas potencias en caso de guerra.

Los acontecimientos por los que atravesaba España en aquellos momentos y las observaciones formuladas por la Comisión reunida en Madrid no eran los más propicios para adoptar ninguna medida referida a cuestiones de carácter bélico, ante las previsibles consecuencias que podrían derivarse de las mismas. De ahí, que Napoleón, posiblemente, decidiese relegar todas estas cuestiones a la creación de un Tratado especial que las regulase, intentando de este modo preservar la seguridad del Estado.

La naturalización de extranjeros había sido tratada en los Proyectos anteriores. Tanto el primer Proyecto (art. 78) como el segundo (art. 66) exigían como requisito para acceder a un cargo público en España ser español de nacimiento o naturalizado. Sin embargo, el artículo 106 del tercer Proyecto añade en su primer apartado, los tres supuestos que permitían a los extranjeros ser naturalizados en España. Estos eran: a) los que hagan o hayan hecho servicios importantes en España; b) los que puedan ser útiles por sus talentos, sus inventos o su industria, y c) los que formen grandes establecimientos o hayan adquirido una propiedad territorial por la que paguen de contribución la cantidad de 50.000 pesos fuertes.

Por tanto, todos aquellos extranjeros que contribuyesen de alguna manera a aportar sus servicios, conocimientos o patrimonio tendrían la posibilidad de adquirir la condición de naturales. El informe emitido por La Forest y Freville que recogía las observaciones de la Comisión de los Trece reunida en Madrid al primer Proyecto

constitucional, ponía de manifiesto la desconfianza y el temor que suscitaba entre sus miembros la posibilidad de que gran número de puestos fuesen ocupados por extranjeros. El informe decía: “Hemos hecho valer la garantía que resulta de la formalidad exigida por el artículo 78, agregando, que sería difícil de llevar su acción más lejos, sin atentar a la plenitud de la autoridad real”⁴⁵². Ante esta situación La Forest y Freville, trataron de encontrar una posible solución. Se vieron obligados a consultar a otros emisarios, entre ellos O`Farril quienes, según se recoge en su informe, habían “insistido con calor sobre la necesidad de hacer algo más para tranquilizar a la opinión, y determinar las circunstancias, en las cuales, el Rey podría hacer deliberar al Consejo de Estado sobre la naturalización de un extranjero que hubiera residido durante varios años en el reino y hecho servicios al Estado”⁴⁵³. A pesar de ello, hasta el tercer Proyecto constitucional no se tomaron en consideración las observaciones formuladas por la Comisión, al incluirse el segundo apartado del artículo 106 que dispone, que será el Rey el que concede este derecho “enterado por relación del Ministro de Interior y oyendo al Consejo de Estado”. Por tanto, se exigía para su concesión, no solo estar incurso en alguno de los presupuestos señalados sino, además, la intervención del Ministerio de Interior cuyo titular era el encargado de proponer la naturalización de extranjeros y del Consejo de Estado que sería escuchado previamente. La intervención de éstos dos órganos de gobierno no resultaba novedosa en España, si tenemos en cuenta que la condición de natural, definida desde finales de la Edad Media por el nacimiento y el linaje (derecho de suelo), podía ser adquirida mediante el reconocimiento expreso de los gobernantes.

No sólo influyó en la redacción de este precepto las observaciones de la Comisión de los Trece. El informe emitido por los tres miembros del Consejo de Castilla contribuyó, de alguna manera, a esta modificación, al indicar en el mismo que “para que el Rey y las Cortes otorgaran carta de naturaleza, se debía exigir como requisito el haber estado domiciliado en España por diez años en calidad de vecino, teniendo en cuenta a estos fines los empleados por sus Cortes extranjeras, incluidas la Romana”. Napoleón cedió a las observaciones formuladas, tanto por la Comisión como por el Consejo, satisfaciendo de este modo los deseos de sus miembros, a pesar de que en último término, sería el Rey quien tendría la potestad para su concesión.

⁴⁵² Sanz Cid, Op. cit., p. 218.

⁴⁵³ Sanz Cid, Op. cit., p. 219.

El Texto constitucional incluye, por primera vez, varios artículos que contemplan una serie de garantías individuales.

La influencia de la Revolución francesa fue relevante, teniendo en cuenta que se regularon determinados derechos que eran propios de los inicios del liberalismo burgués. Derechos cuyo reconocimiento suponía un notable progreso en la situación existente. Entre ellos, la inviolabilidad del domicilio se consagra en el artículo 107 que establece que “la casa de todo habitante en el territorio español es un asilo inviolable”. Sin embargo, admite como excepciones que “no se puede entrar en ella sino de día y para un objeto especial, determinado por una ley o por una orden que dimanen de la autoridad pública”. Este precepto de inspiración francesa, encontraba su precedente en la Constitución Consular del año VIII.

La libertad personal, los derechos de los detenidos y presos y la abolición del tormento sentaban las bases de un mayor respeto a la integridad física y moral de las personas. Su tratamiento en los diversos preceptos pone de manifiesto la minuciosidad con que fueron tratadas las garantías individuales.

El artículo 108 trata de la inviolabilidad personal. Para detener a una persona residente en el territorio español se exigía una orden legal y escrita, excepto en el caso de flagrante delito.

A continuación varios artículos desarrollaron, de una forma clara y concreta, los requisitos necesarios para que se lleve a efecto el ingreso en prisión de una persona dentro de un marco de legalidad, así como la forma que adopta la resolución en que se acuerda la prisión.

En orden a los derechos del detenido, el artículo 109 indica los tres requisitos que debe contener el mandamiento de prisión para que pueda ejecutarse: “1º Que se comunique formalmente el motivo de la prisión y la ley en virtud de la que se acuerda; 2º Que dimanen de un empleado a quien la ley haya otorgado formalmente esta facultad; 3º Que se notifique a la persona que se va a prender, haciéndole entrega de una copia”. Este precepto encuentra su correspondencia en el artículo 77 de la Constitución del año VIII⁴⁵⁴.

La resolución en la que se acuerde la detención y el ingreso en prisión de una persona revestía la forma de auto, que conforme a lo dispuesto en el artículo 110 del

⁴⁵⁴ Artículo 77 de la Constitución del año VIII: "Para que el acto, que ordene la detención de una persona pueda ser ejecutado, es preciso; 1ª Que se exprese formalmente el motivo de la detención y la ley, en ejecución de la cual es ordenada; 2ª Que emane de un funcionario a quien la ley haya dado formalmente este poder; 3ª Que sea notificada a la persona dejándola copia"

Proyecto constitucional debía ser: un mandamiento de prisión, un mandato de asegurar la persona, un decreto de acusación o una sentencia.

El alcaide o carcelero tenía una serie de obligaciones para llevar a efecto el ingreso en prisión. En primer lugar, no podía recibir o detener a una persona, sino después de haber anotado en su registro el auto en que se manda la prisión (art. 110) y, en segundo lugar, estaba obligado a presentar, “sin que pueda ser dispensado por orden alguna”, a la persona que estuviera presa al magistrado encargado de la policía de la cárcel, siempre que por él fuese requerido (art. 111), así como a dar cumplimiento a la orden de comunicación del preso con sus parientes y amigos, salvo que el magistrado hubiese dictado una orden de prisión no comunicada (art. 112). Este último precepto constituía un derecho para el preso.

Estos preceptos constituyen una copia de los artículos 78⁴⁵⁵, 79⁴⁵⁶ y 80⁴⁵⁷ de la Constitución del año XII.

Se completan estas disposiciones con el “crimen de detención arbitraria”. En virtud de lo dispuesto en el artículo 113 del Proyecto constitucional, incurren en este delito “todos aquellos que no habiendo recibido de la ley la facultad de hacer prender, manden, firmen y ejecuten la prisión de cualquier persona; todos aquellos que, aun en el caso de una prisión autorizada por la ley, reciban o detengan el preso en un lugar que no esté pública y legalmente destinado a prisión, y todos los alcaides y carceleros que contravengan a las disposiciones de los tres artículos precedentes”, que hacían referencia a sus obligaciones.

Por tanto, la detención, el ingreso en prisión y el cumplimiento de la pena debían de llevarse a efecto dentro de un marco de legalidad, dado que la persona que infringiera el mismo incurría en un “crimen” de detención arbitraria. La claridad expositiva de esta disposición encontraba su correspondencia casi literal con el artículo

⁴⁵⁵ Artículo 78 de la Constitución del año VIII: "Un guardián o carcelero no puede recibir o detener ninguna persona, si no después de haber transcrito en su registro la orden que manda la detención; esta orden debe ser un mandato dado en las formas prescritas por el artículo precedente, o un mandato de asegurar la persona, o un decreto de acusación, o una sentencia".

⁴⁵⁶ Artículo 79 de la Constitución del año VIII: “Todo guardián o carcelero está obligado, sin que ninguna orden pueda dispensarle, a presentar la persona detenida al oficial civil que tenga la policía de la casa de detención, todas las veces que sea requerido por este oficial”

⁴⁵⁷ Artículo 80 de la Constitución del año VIII: “La presentación de la persona detenida, no podrá ser rehusada a sus parientes y amigos que lleven una orden del oficial civil, el cual estará siempre obligado a concederla, a no ser que el guardián o carcelero presente una orden del juez para tener a la persona incomunicada”

81⁴⁵⁸ de la Constitución del año VIII. Del mismo modo, el artículo 114 confiere la condición de delito, a todo "rigor o apremio" empleado en el acto de la prisión, detención y ejecución, "que no esté expresamente autorizado por la ley". El contenido del mismo dejaba abierta la posibilidad de que la ley en ciertos supuestos admitiese alguna conducta apremiante o rigurosa. Su contenido se correspondía nuevamente con la legislación francesa⁴⁵⁹.

Surge por primera vez el artículo 115. Sin precedentes en las Constituciones francesas, constituye un precepto de suma importancia dado que trata de prevenir aquellas situaciones que pudieran poner en peligro la seguridad del Estado. Por tal motivo y ante los acontecimientos y revueltas que se habían desencadenado en España, especialmente en Madrid y en un intento de llevar a efecto un cambio dinástico en un marco de legalidad dispone que: "Si el Gobierno tiene noticia de que se trama alguna conspiración contra el Estado, el Ministro de Policía puede dar mandamientos de comparecencia y de prisión contra los indiciados como autores y cómplices"⁴⁶⁰.

Se pretendía evitar cualquier atentado a la seguridad del Estado, por ello Napoleón otorga a través de este precepto, al Ministro de Policía la facultad para dictar mandamientos de comparecencia y de prisión contra todas aquellas personas en las que exista algún indicio de autoría o complicidad de conspiración contra el Estado.

Una formulación "indirecta" de la igualdad, la encontramos en el Texto constitucional, al dedicar cinco artículos a regular la supresión de fideicomisos, mayorazgos o sustituciones.

En virtud del artículo 116 los bienes afectos a fideicomisos, mayorazgos o sustituciones que produjeran una renta anual inferior a 5.000 pesos fuertes quedaban abolidos. El poseedor continuaría gozando de dichos bienes incluidos ahora en la clase de libres. No obstante, a tenor del artículo 117, el Rey podía liberar los bienes afectos a fideicomisos, mayorazgos o sustituciones que produjeran renta superior a 5.000 pesos si lo pedía su poseedor. Además, la desvinculación del excedente de los mismos era contemplada en el artículo 118, al señalar que los que superasen la renta de 20.000 pesos fuertes "por si mismos o por la reunión de muchos" se reducían "al capital que

⁴⁵⁸ Artículo 81 de la Constitución del año VIII: "Todos aquellos que no habiendo recibido de la ley el poder de hacer detener, den, firmen o ejecuten la detención de una persona cualquiera; todos los que, incluso en el caso de la detención autorizada por la ley, reciban o retengan la persona detenida en un lugar no público y legalmente designado para ello, y todos los guardianes o carceleros que contravengan a las disposiciones de los tres artículos precedentes, serán culpables del crimen de detención arbitraria"

⁴⁵⁹ Artículo 82 de la Constitución del año VIII: "Todos los rigores empleados en las prisiones, detenciones o ejecuciones, que no estén autorizados por las leyes constituirán delito".

⁴⁶⁰ Sanz Cid, Op. cit., p. 303.

produzca líquidamente la referida suma, y los bienes que pasen de dicho capital, volverán a entrar en la clase de libres, continuando así en poder de los actuales poseedores”. Por tanto, solo por concesión regia podrían fundarse en lo sucesivo fideicomisos, mayorazgos o sustituciones por razón de servicios prestados al Estado o porque produjesen una renta anual que oscilase entre los 5.000 y 20.000 pesos fuertes. Según el contenido de estos preceptos nos encontramos ante una desvinculación “forzosa por encima y por debajo de unos límites de renta y facultativa en el resto”⁴⁶¹.

El contenido de estos preceptos no era nuevo, ya que se encontraban incluidos en el Título VIII del segundo Proyecto constitucional dedicado al Orden judicial. Los motivos de su desplazamiento se desconocen, pero quizás el intento de Napoleón por agrupar en un mismo Título aquellas disposiciones que tratasen de una misma materia y la carencia de contenido judicial de las mismas, le indujo a integrarlas en un Título más genérico como era éste dedicado a las “Disposiciones generales”. Lo mismo ocurrió con el artículo 120, que mantuvo el mismo contenido que en los Proyectos anteriores, con la única salvedad de que los límites de renta no podían “en ningún caso” ser inferiores a 5.000 ni exceder de 20.000 pesos fuertes.

Como señala Sanz Cid⁴⁶², “Napoleón se limitó a incorporar al Proyecto constitucional el criterio del Derecho imperial, en el que se hacía de los mayorazgos la recompensa o merced real, con que premiaba los relevantes servicios prestados a la Patria”. Sin embargo, la adopción de estas medidas no verían su eficacia dado que el artículo 119 disponía que “dentro de un año se establecerá, por un reglamento del Rey, el modo de la ejecución de las disposiciones contenidas en los tres artículos anteriores” referidos a los fideicomisos, mayorazgos y sustituciones. En consecuencia, quedaban aplazadas estas medidas por un año a partir del cual se desarrollaría un reglamento que las regulase. Aunque habría que señalar que posteriormente el Decreto de 26 de agosto de 1809 en su artículo 5 prohibía de forma expresa la vinculación de los bienes nacionales comprados en subasta con cédulas especiales. Estas fueron creadas en esta misma disposición con destino a indemnizaciones y premios.

El acceso a los empleos públicos, tanto civiles como eclesiásticos, se encuentran regulados en dos disposiciones.

⁴⁶¹ Clavero, B.: *Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla (1369-1836)*, Siglo XXI, Madrid, 1974, p. 349 nota núm. 69.

⁴⁶² Sanz Cid, Op. cit, p. 195.

El artículo 121 va a adoptar una nueva redacción. El artículo 77 del primer Proyecto abolía la condición de noble exigida como merito de ascenso, tanto en la carrera civil y militar, como para ser admitido en capítulos, instituciones, corporaciones y ordenes de caballería, religiosas, civiles y militares. El segundo Proyecto deja sin efecto la alusión a los empleos civiles y militares. Sin embargo, el tercer Proyecto constitucional quedará redactado en los siguientes términos: “los diferentes grados y clases de nobleza actualmente existentes, serán conservados con sus respectivas distinciones, aunque sin exención alguna de las cargas y obligaciones públicas, y sin que jamás pueda exigirse la calidad nobleza para los empleos civiles y eclesiásticos, ni para los grados militares de mar y tierra. Los servicios y los talentos serán los únicos que proporcionen los ascensos”. Como se puede apreciar, la nobleza mantendrá su posición, aunque a nivel impositivo su situación privilegiada se verá alterada, toda vez no estará exenta de contribuir a las cargas y obligaciones públicas y su condición no constituirá un merito para el acceso a los empleos civiles y eclesiásticos, ni para los grados militares de mar y tierra.

Urquijo⁴⁶³ ya había advertido en su informe, que la supresión de la condición de noble para acceder a empleos y cargos en “capítulos, instituciones, corporaciones y Órdenes religiosas, civiles o militares” y especialmente en estas últimas donde la nobleza por tradición tenía una especial vinculación, crearía grandes recelos entre sus miembros ya que eran partidarios de conservar sus privilegios.

El artículo 122 del tercer Proyecto constitucional establece que nadie podrá acceder a empleos públicos “civiles o eclesiásticos”, sin haber nacido o estar naturalizado en España. En los proyectos anteriores no se encontraba la alusión expresa a los empleos civiles y eclesiásticos. El gran interés mostrado por los miembros de la Comisión de los Trece, así como por los Consejeros de Castilla, quizá fue el detonante para su inclusión, ya que el acceso a los mismos estaba reservado a determinadas clases sociales.

Se incluyen por primera vez tres nuevas disposiciones referidas a la dotación de las Ordenes de caballería, a la libertad de imprenta y a la reforma constitucional.

El artículo 123 dispone: “La dotación de las diversas Ordenes de caballería no podrán emplearse, como corresponde a su primitivo destino, sino en recompensar

⁴⁶³ Informe de Urquijo: "S.M. determinará en su sabiduría si conviene insertar en la constitución un artículo que determine si estar Ordenes seguirán siendo el patrimonio de la nobleza, o si estarán abiertas a todas las clases y sujetos que lo merezcan".

servicios hechos al Estado. Nunca podrá reunirse en una persona muchas encomiendas”⁴⁶⁴. Su inclusión parece ser que se debió a las reflexiones que sobre las Ordenes de caballería fueron recogidas por Urquijo en su informe, en el que tras enumerarlas, dedica una mención especial a cada una de ellas, indicando las que a su entender, deben conservarse como la Orden de Toisón de Oro y aquellas otras que deben ser suprimidas dado el elevado coste que suponía su mantenimiento para el Estado. Para concluir y en un intento de mostrar su antipatía hacia la nobleza y aristocracia manifiesta que “no existen más ordenes en España porque si bien en el siglo XIV fue establecida una, bajo el nombre de Cordón de Castilla, cayo en desuso por la fuerza de la inercia; los grandes y mayorazgos, ineptos y perezosos no eran admitidos, porque era preciso haber servido diez años en el ejército o en Palacio”⁴⁶⁵. Los argumentos esgrimidos por Urquijo en su informe eran obvios, si tenemos en cuenta el inmenso patrimonio territorial que acumulaban.

Se reconoce en el artículo 125 la libertad de imprenta. Si bien este precepto suponía un importante avance en orden a las libertades de los individuos, no se puede eludir que quedaba expresamente aplazada hasta “dos años después de que el presente Estatuto constitucional haya sido de este modo puesto en ejecución”, lo que nos situaba en 1815 dado que el artículo 124 disponía que “el presente Estatuto constitucional será sucesiva y gradualmente ejecutado por decretos o edictos del Rey, de manera que la totalidad de sus disposiciones se halle puesta en ejecución antes del primero de enero de 1813”. Pero además, su entrada en vigor quedaba limitada, aún más, con la previsión que recogía ese precepto de que “para organizarla se publicará una ley hecha en Cortes”. Por lo tanto, a pesar de su reconocimiento constitucional, esta libertad tardaría aún, algunos años en instaurarse con eficacia dado que se difería no solo su vigencia sino también su regulación. Del mismo modo, dejaba aplazada la custodia atribuida a la Junta Senatorial de Libertad de Imprenta dado que carecería de efectividad, no siendo operativa de momento.

Por tanto, una vez más los deseos de los españoles se veían obstaculizados por multitud de disposiciones que dejaban sin validez los preceptos dedicados a introducir

⁴⁶⁴ Por la encomienda el titular de un dominio hace cesión del mismo con carácter temporal o vitalicio a favor de un noble o de un caballero – que recibió el nombre de comendero, encomendero o comendador – que lo recibe “in commendam”, en el sentido de que ha de ejercer sobre el mismo “guarda”, “commenda” y “deffensiones”, percibiendo sus rendimientos económicos.

⁴⁶⁵ Sanz Cid, Op. cit., p. 470.

garantías y libertades individuales, que hubieran supuesto de llevarse a la práctica una profunda transformación de la organización social del momento.

El artículo 126 dedicado a la reforma constitucional señala que bajo la iniciativa del Rey serían las primeras Cortes ordinarias que se celebrasen después de 1820 las encargadas de examinar y deliberar las posibles adiciones, modificaciones y mejoras que se considerasen convenientes introducir en el Estatuto constitucional. Sin embargo, este precepto contiene un límite “temporal” a la reforma, entendido como prohibición de efectuar la misma durante los primeros años de vigencia, toda vez hasta las primeras Cortes ordinarias que se celebrasen después de 1820 no se llevarían a efecto las “adiciones, modificaciones y mejoras” en el mismo.

El contenido de las disposiciones que integraban este Título dieron lugar a diversas observaciones por parte de los miembros que integraban la Asamblea convocada en Bayona.

Las cuestiones de política interior y de defensa no pasaron inadvertidas. El artículo 105 establecía una alianza ofensiva y defensiva de carácter permanente entre Francia y España, tanto por tierra como por mar. Pacto que influiría a nivel internacional respecto al resto de países. Pero además, el propio precepto añadía, que un Tratado especial determinaría el contingente con el que deberían de contribuir cada una de las dos potencias, en caso de guerra terrestre o marítima. Roque Novella, aprovechando el contenido de este precepto planteó una cuestión que le preocupaba como era el de la conscripción, señalando que “para el fin insinuado no se impondrá la conscripción a España que debe atender a su población industrial y marítima”. La preocupación del representante de la Universidad de Alcalá era lógica. La conscripción, denominación adoptada por los franceses para expresar la operación que llamamos alistamiento, se había erigido en sistema en Francia durante el siglo XVIII, sin embargo no se permitía en España. De ahí que Roque Novella señalase como razones para no imponerla en España: “la necesidad de aumentar la población y porque el temor de ella es lo que tenía, principalmente conmovido los espíritus españoles”⁴⁶⁶. Urquijo, en su informe decía: “En cuanto a la conscripción, es necesario expresar que los puestos no estarán sujetos más que a la conscripción marítima y que sus habitantes podrán libremente ejercer la pesca y la navegación con América”⁴⁶⁷, lo que ponía de manifiesto su rechazo.

⁴⁶⁶ Sanz Cid, Op. cit., p. 374; Actas..., Op. cit., p. 96.

⁴⁶⁷ Sanz Cid, Op. cit., p. 373; Actas..., Op. cit., p. 67.

La gran mayoría de los notables reunidos en Bayona mostraron un especial interés en la naturalización de los extranjeros. Los Proyectos precedentes no estuvieron exentos de alusiones a la misma, por tanto, no es de extrañar que los artículos 106 y 122 del tercer Proyecto constitucional que regulaban los mecanismos a través de los cuales los extranjeros podían naturalizarse en España suscitara numerosas enmiendas encaminadas a dificultar y determinar, con mayor claridad y precisión, los requisitos que se exigían para su adquisición. Raimundo Etthendar y Ramón María de Adurriaga subrayaron la importancia de que se hiciera una mención expresa en el Texto constitucional a las condiciones que para su adquisición debían reunir los extranjeros. Estos diputados pretendían evitar el acceso a los más importantes cargos del Estado, de aquellos miembros extranjeros que integraban el séquito de José Napoleón. Todos los miembros allí reunidos se mostraron conformes en que se exigiese un periodo de residencia en España para adquirir la naturalización, sin embargo, no se pusieron de acuerdo respecto a la duración del mismo. El Duque de Montellano propuso un periodo de residencia en España de más de cinco años para adquirir la ciudadanía, no considerando como mérito suficiente el haber presentado algún invento, al considerar “que su actuación podría encubrir únicamente el móvil del egoísmo y el interés”. Los diputados del Consejo de Castilla apegados a los precedentes de nuestro derecho sobre la materia, reproducen en su informe las leyes IV, VI y VII del Título XIV, Libro I de la Novísima Recopilación⁴⁶⁸ y proponen como requisitos: un periodo de residencia en España de diez años, el consentimiento de las ciudades de voto en Cortes y la renuncia a los privilegios que, como tal, les correspondían. Arribas y Gómez Hermosilla consideraban que siete años eran suficientes, mientras que Ranz Romanillos exigía diez años de residencia no interrumpida. Sin embargo, el Duque de Frías, estima conveniente que se exceptuase de dicha exigencia a los artistas extranjeros. Argumentaba su propuesta aduciendo que era necesario en España un desarrollo de las bellas artes. Por ello su propuesta se encaminaba a brindarles protección en un intento de enriquecer y mejorar la formación de los alumnos.

Todas estas propuestas y observaciones demuestran que las opiniones de los miembros de la Junta estaban divididas. Frente a un amplio sector de diputados que se inspiraron en nuestra legislación, al considerar necesario fijar un plazo de cinco a diez

⁴⁶⁸ Exigía diez años de residencia en su patria, al padre español para que el hijo fuera considerado como natural de estos reinos, el consentimiento de las ciudades y villas de voto en Cortes, para la concesión de la carta de naturaleza, indispensable, según otra disposición, para obtener cargos y beneficios.

años de residencia continuada en España, tanto para que los extranjeros pudiesen acceder a cargos públicos como para obtener su naturalización, encontramos a Novella y Góngora que parecían disentir de todos estos postulados, al considerar que las disposiciones de la Constitución francesa eran más precisas en esta materia.

Las propuestas de los miembros que integraban la Asamblea ponían de manifiesto que era preocupación casi unánime que los extranjeros adquiriesen la naturalización en España y, además, ocupasen determinados cargos públicos, tanto civiles como eclesiásticos.

Principios como la inviolabilidad de domicilio, la formulación de una serie de medidas para que la detención de una persona se llevase a efecto en un marco de legalidad y con todas las garantías, así como la prohibición de detenciones arbitrarias, trajo consigo la intervención de los miembros de la Asamblea con el objeto de reclamar que se incluyesen y exceptuasen determinados supuestos en el Texto constitucional.

El artículo 107 consagra la libertad de domicilio, exceptuando la misma por un motivo legalmente predeterminado o por una orden procedente de autoridad pública. Sin embargo, Roque Novella reclamó una nueva excepción para el supuesto de que hubiese “que prender en ella a un fascinero de costumbre o públicamente conceptuado de reo en delito grave, esto porque no hay razón para dejar dormir tranquilos a tal clase de personas y para no malograr el prenderlas cuando se puede”, lo que demuestra la preocupación por asegurar la acción de la justicia con el consiguiente castigo del delincuente.

El Conde de Fernán Núñez consideraba insuficiente la protección que el artículo 110 otorgaba a la libertad individual. Para subsanar esta deficiencia propuso que se añadiese al artículo 108 que “ningún individuo podrá ser desterrado sin orden judicial y sin haberle hecho saber por el conducto del Senado el delito o razón por la que se le destierra”.

El reconocimiento de un derecho fundamental como era la libertad individual debía afirmarse y garantizarse, incluso contra el propio Estado. La rigurosa reglamentación contenida en el artículo 110 del Proyecto constitucional referida al modo de llevar a efecto el ingreso en prisión de una persona detenida o condenada por una resolución, suscitó la intervención de Alcalá Galiano reclamando una explicación clara y precisa del sentido del precepto. No les quedaba claro a estos diputados que una persona pudiese quedar presa en virtud de un decreto de acusación. Era necesario que se adoptasen una serie de medidas encaminadas a proteger a todas las personas frente

falsas acusaciones. La sociedad del momento estaba profundamente dividida. Ante esta situación se hacía necesario que determinados valores como era la libertad del individuo fueran garantizados en todos los niveles sociales. Una falsa acusación podría traer consigo el ingreso en prisión de una persona inocente.

Una de las cuestiones que suscitaron mayor exaltación entre los reunidos en Bayona fue la de los mayorazgos. El tratar de imponer reformas sociales destinadas a establecer en España un nuevo orden basado en la igualdad teórica de los ciudadanos ante la ley y en la abolición de los tradicionales privilegios de una minoría, era tarea ardua en una sociedad arraigada a sus costumbres. De ahí, que especialmente la nobleza se mostrase contraria a que se adoptase cualquier tipo de medida que disminuyese su poder.

Los representantes de la nobleza participaron activamente en la Asamblea al ser tratados asuntos de gran trascendencia para esta clase social como eran la supresión de los mayorazgos y de los privilegios anexos a la misma.

Dos sectores de opinión se pusieron de manifiesto en la Asamblea. De un lado, la nobleza que no solo reivindicaba la conservación de los mayorazgos y su significado en la tradición española, sino que ponía de manifiesto su honda preocupación ante la posibilidad de que los derechos que había adquirido a lo largo de la historia se pudiesen vez alterados, de otro, un sector de diputados entre los que se encontraban Pereyra, Ranz Romanillo, Góngora, Alcalá Galiano y Novella, que abogaban por la desaparición de las vinculaciones. Sin embargo, al ser tratados los efectos y el destino que se iban a dar a los bienes que entraban en la categoría de libres tras ser desafectados, un grupo de diputados, entre los que se encontraban Pereyra, Ettenhard y Meléndez Brune, proponen que dado que dicha decisión debía llevarse a efecto con ciertas precauciones, lo más idóneo sería que se dejasen aplazadas las modificaciones que se pretendían efectuar hasta que las Cortes y el Consejo de Estado examinasen con sumo cuidado la cuestión, lo que originó que el sector más radical abogara por la supresión del Proyecto constitucional de aquellos artículos dedicados a esta figura, mientras que el sector mas liberal se mostró conforme con un incremento del límite máximo de renta en el doble señalado, aduciendo que si bien los Grandes vivían con el rango que exigía su clase social dados los servicios que prestaban al Rey, lo más adecuada sería elevar el límite de renta que se les exigía. El lujo y la ostentación de la Corte del Emperador no pasó desapercibido y originó esta propuesta.

Los Grandes de España, desde una posición radical conservadora, mostraron una honda preocupación al ver peligrar sus derechos e intereses. Contrarios a la supresión de los mayorazgos al considerar que con ellos se daba “cumplimiento a la voluntad de aquellos que con real permiso lo habían constituido”, formulan una serie de alegaciones en su defensa, que fueron recogidas en los dictámenes emitidos por los Duques de Hijar y de Osuna, por el Marques de Santa Cruz y los Condes de Santa Coloma, Fernán Núñez y de Noblejas, en los que decían: "Que los mayorazgos existentes estaban constituidos según leyes, que regían en el tiempo de su institución, y las innovaciones y reformas que sobre esta materia se hiciesen en lo sucesivo, en nada podían perjudicar derechos legítimamente adquiridos, según la legislación antigua, y consagrados por el tiempo. Que siendo la nobleza una clase necesaria en los estados monárquicos, perpetuadora de los servicios y hazañas de los antepasados, servidora de los Reyes, no podría subsistir, en aquellas circunstancias de carestía, con rentas que no excediesen de 20.000 pesos fuertes. Que desempeñando la nobleza la más altas comisiones del Estado, que exigen cierto lujo y decoro, si éste no puede mantenerse con aquella renta, tendría que ser suplida con sueldos del Estado y pensiones de la Real Casa, y por último, que los mayorazgos, que por el estatuto van a suprimirse o reducirse, se fundaron con el mismo fin, que legitima la creación de otros nuevos en lo sucesivo, el artículo 120 del proyecto⁴⁶⁹". Góngora adoptó una postura más transigente y propuso que fuera fijado el límite máximo de la renta de los mayorazgos en 40.000 pesos fuertes.

El Proyecto constitucional establecía la supresión de aquellos cuya renta no alcanzase la suma de 5.000 pesos fuertes, así como la reducción de bienes en aquellos que superasen la suma de 20.000 pesos fuertes. Se intentaba poner fin al sistema de amortización. Esta abolición se extendía, también, a los destinos públicos, oficios enajenados y derechos de cualquier clase con los que se hubiese fundado vínculo. Esta circunstancia implicó la intervención de los miembros de la Asamblea en defensa de sus propuestas. El Conde de Noblejas se mostró partidario de suprimir los mayorazgos pequeños, al considerarlos perjudiciales para los intereses del Estado. Pereyra abogó porque fuesen eliminados del Texto constitucional los artículos 118 al 123 dedicados a esta institución. Reclamó, además, que las Cortes y el Consejo de Estado conociesen de las enmiendas y reformas que se hiciesen en las vinculaciones. Por último, fue tratada la cesión de derechos de los mayorazgos. Arribas y Gómez Hermosilla estimaban que era

⁴⁶⁹ Sanz Cid, Op. cit., p. 377.

necesario para evitar disputas entre los sucesores de un mayorazgo que se añadiese al Texto constitucional que “todo el título anejo a un mayorazgo, que según el artículo 116 debía quedar abolido, lo fuese también a la muerte del actual poseedor”. Antonio Ranz Romanillos opinó que la sucesión de los bienes de un mayorazgo que hubiese quedado libre debían recaer en la familia del testador y Cristóbal de Góngora y Roque Novella propusieron que todas estas cuestiones fuesen reguladas a través de un reglamento.

Resultaba contradictorio que el Texto constitucional dedicara varias disposiciones a abolir los mayorazgos y, a su vez, pudiesen ser concedidos por el Rey en atención a los servicios prestados al Estado y con el fin de perpetuar en dignidad a sus familias. El Conde de Santa Coloma, Conde de Noblejas, Marques de Santa Cruz y Duque de Osuna consideraban esta disposición incongruente, toda vez muchos de los mayorazgos que existían se habían establecido por el Rey por las mismas razones y, sin embargo, ahora se querían suprimir. Meléndez Brune propuso que todas las cuestiones de los mayorazgos quedasen aplazadas hasta que el Rey llegase a Madrid y pudiese a la vista de los acontecimientos del momento, decidir sobre su supresión.

El estado nobiliario abarcaba la esfera superior dentro de la sociedad, destacando por su posición militar, económica y política, pero, además, gozaba de una situación jurídica privilegiada que lo distinguía de los restantes estados, lo que llevó al Duque de Osuna a expresar una protesta, ya que creía que el Texto constitucional guardaba mayores consideraciones al clero y a los comendadores de las Ordenes militares que a la nobleza, dado que el artículo 121 establecía, de un lado, que los diferentes grados y clases de nobleza serían conservados con sus respectivas distinciones, aunque sin exención de algunas cargas y obligaciones pública y, de otro, suprimía la condición de noble tanto para acceder a los empleos civiles y eclesiásticos, como para promocionar en los grados militares de mar y tierra, ya que los servicios y los talentos serían los únicos meritos a tener en cuenta en los ascensos. En consecuencia, reclaman la supresión de este precepto ya que de este modo, la nobleza seguiría conservando sus privilegios.

La protesta formulada por el Duque de Osuna ya había sido advertida por el Consejero de la Inquisición, Ettenhard que había expresado que: “La extinción de los cuerpos que exigen nobleza o tienen atribuciones peculiares, causarán sensaciones desagradables y llenará de disgusto a muchas familias ilustres, comprendidas en la

amargura de la supresión de sus moderados mayorazgos”⁴⁷⁰. No podemos obviar, que la nobleza, propietaria de los grandes señoríos jurisdiccionales, se había colocado en una posición de privilegio y, además, la institución de los mayorazgos había contribuido a engrandecer aún más su poder. Góngora, por su parte, solicitó se explicase con mayor detalle la referencia que éste precepto hacía a las cargas y obligaciones públicas “de que no está exenta la nobleza, porque hay algunas muy personales, en que puede haber duda, y más expresándose en este artículo que se conservan las respectivas tradiciones”⁴⁷¹. Por tanto, como se puede apreciar las intervenciones de los representantes de la nobleza, de mentalidad conservadora, se encaminaban a reclamar con cierto ímpetu sus privilegios dado que la inmunidad tributaria dejaba de ser absoluta teniendo que contribuir al sostenimiento de las cargas y obligaciones públicas.

La dotación de las diversas Ordenes de caballería contempladas en el apartado primero del artículo 123, se destinaba a recompensar los servicios prestados al Estado. Este precepto suscitó la reacción inmediata de Arribas y Gómez Hermosilla, quienes propusieron la refundición de todas ellas en una sola que estaría dotada con los bienes de todas las demás. Pero el segundo apartado tampoco estuvo exento de observaciones. Francisco Angulo pidió que se aclarase su verdadero sentido, toda vez, establecía que “nadie podrá reunir muchas encomiendas”. La imprecisión y vaguedad del termino “muchas”, daba lugar a interpretaciones diferentes, por ello era necesario que esta disposición se redactase de una manera más clara y precisa, proponiendo para ello la siguiente frase: “nadie debería poseer más que una encomienda”. Juan Antonio Llorente, por su parte, se mostró partidario de que las encomiendas no se concediesen solamente a los militares sino también a las personas beneméritas de otros Estados. Se pretendía conseguir un nuevo orden social, eliminando todas aquellas barreras que lo obstaculizasen.

El Estatuto de Bayona preveía el establecimiento de la libertad de imprenta, aunque después de transcurridos dos años de su plena entrada en vigor, lo que nos situaba en 1815. Esta circunstancia fue advertida por Gómez Hermosilla, García de la Prada y Llorente, lo que les condujo a reclamar que la libertad de imprenta, expresamente reconocida en el Texto constitucional, fuese proclamada sin dilaciones, al considerar que el plazo de dos años fijado en el artículo 125 del proyecto era demasiado largo. La cultura española se hallaba en estado lamentable. La insuficiencia de los

⁴⁷⁰ Sanz Cid, Op. cit., p. 379; Actas..., Op. cit., p. 82.

⁴⁷¹ Sanz Cid, Op. cit., p. 379; Actas..., Op. cit., p. 87.

métodos de transmisión cultural era evidente. Estas circunstancias hacían necesaria su rápida y definitiva implantación. García de la Prada contrario a éste aplazamiento, alegó: “el estado de las ciencias en España, la escasez de libros buenos que hay en nuestra lengua, efectos de las continuas prohibiciones, que han opuesto una barrera terrible a la ilustración general, y la rigidez mucho más fuerte, que también existe, para adquirir los libros escritos en otros idiomas, todas estas causas, reunidas, forman un fuerte dique, que continuamente se opone al adelantamiento en las Ciencias y a la educación general, todo lo cual hace pensar en la necesidad de decretar desde luego la libertad de imprenta, sujetándola a los reglamentos que parezcan oportunos”⁴⁷².

El día 27 de junio se iniciaron las votaciones durante la sesión novena de la Junta de Bayona. Algunas de las observaciones, aclaraciones y propuestas fueron objeto de votación, otras no se tuvieron en cuenta.

Los artículos 116, 118 y 119 plantearon tres cuestiones. La primera referida a la supresión de los fideicomisos, mayorazgos o sustituciones en aquellos supuestos en los que los bienes afectos a ellos no alcanzasen una renta anual de 5.000 pesos fuertes o superasen la de 20.000 pesos fuertes. La segunda, trataba de la inclusión de dichos bienes en la categoría de libres y, por último, la tercera se ocupaba de la facultad concedida al Rey para autorizar, previa solicitud del poseedor, la desvinculación de los bienes afectos a ellos que superasen la renta anual de 5.000 pesos fuertes.

Estas cuestiones fueron reducidas a preguntas, dando lugar a tres votaciones diferentes.

Una primera votación se llevó a efecto a fin de determinar si, a juicio de la Junta, sería conveniente diferir el análisis de la reducción y abolición de los mayorazgos hasta la primera reunión de Cortes. Hecha la votación, treinta votos se mostraron conformes con esta última propuesta, frente a los cuarenta y ocho votos a favor del contenido del artículo 116 que establecía que “todo fideicomiso, mayorazgo o sustitución existente, cuyos bienes no produzcan una renta anual de 5.000 pesos fuertes queda abolida”. Lo que ponía de manifiesto los deseos de los miembros de la Junta de que fuesen suprimidos.

A continuación se dio paso a una segunda votación. Se planteó si el máximo de renta exigido en el artículo 118 debía incrementarse de 20.000 a 40.000 pesos fuertes. Efectuada la votación, cuarenta y cuatro votos estuvieron a favor de que el artículo se

⁴⁷² Sanz Cid, *Op. cit.*, p. 381; *Acta...*, *Op. cit.*, p. 90.

mantuviese con la renta anual de 20.000 pesos fuertes, frente a treinta y cuatro votos que consideraron oportuno elevar su cuantía. Se propuso, además esta cuestión: “En los casos en que los bienes afectos a los mayorazgos queden libres, por lo dispuesto en los mencionados preceptos, ¿será justo limitar la facultad del actual poseedor a que por su muerte haya de dejar estos bienes en la familia?. La votación dio como resultado que cuarenta miembros votaron a favor de esta opinión y parte afirmativa, mientras que los treinta restantes se mostraron a favor de la libertad absoluta”⁴⁷³. Finalmente, se advirtió que el artículo 118 suprimía los mayorazgos cuyos bienes no produjesen una renta anual de 5000 pesos fuertes, pero no especificaba con claridad que sucedería cuando cada uno individualmente o reunidos con otros en una misma persona no llegasen a 20.000 pesos fuertes de renta anual que fijaba el artículo 120. La Junta manifestó “que deseaba se tenga presente esta advertencia para extender, con arreglo a ella, la disposición del precitado artículo 118”⁴⁷⁴.

Preocupación constante en los miembros de la Asamblea fue la supresión del tormento. El artículo 114 del Proyecto constitucional recogía simplemente que todo “rigor o apremio” constituía delito, sin embargo, no hacía una mención expresa al mismo. Esta circunstancia fue apreciada por los miembros de la Asamblea que intentando evitar que este tipo de conducta fuera autorizada por la norma fundamental o que no se llegase a regular nada al respecto, reclaman su inclusión en el Texto constitucional. El Emperador accedió a la petición siendo recogido expresamente en el artículo 133 del Texto definitivo que quedó redactado de la siguiente manera: “El tormento queda abolido: todo rigor o apremio, que se emplee en el acto de la prisión, o en la detención y ejecución y no esté expresamente autorizado por la ley, es un delito”. De este modo, los miembros de la Junta conseguían sentar las bases de un mayor respeto a la integridad física y moral de la persona, dejando de lado aquellas prácticas vejatorias utilizadas tiempos atrás en nuestro país.

La especial organización de las provincias Vascongadas y Navarra y las protestas suscitadas en el seno de la Junta por sus representantes, contra toda alteración en los privilegios y constitución particular de cada uno de ellas, dio lugar a la inserción del artículo 144 que decía: “Los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, se examinarán en las primeras Cortes, para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y al de la nación”.

⁴⁷³ Actas..., Op. cit., p. 39 y 40.

⁴⁷⁴ Actas..., Op. cit., p. 39.

Algunas de las disposiciones de este Título sufrieron algunas modificaciones al llegar al Texto definitivo. Se sustituye el término “naturales” utilizado en el artículo 106 del Proyecto constitucional por el término “vecindad”. En consecuencia el artículo 125 del Texto definitivo quedó redactado en los siguientes términos: “Los extranjeros, que hagan o hayan hecho servicios importantes al Estado, los que puedan serle útiles por sus talentos, sus invenciones o su industria, y los que formen grandes establecimientos o hayan adquirido la propiedad territorial, por la que paguen de contribución la cantidad anual de cincuenta pesos fuertes, podrán ser admitidos a gozar el derecho de vecindad. El Rey concede este derecho, enterado por relación del ministro de lo Interior y oyendo al Consejo de Estado”.

El artículo 123 del proyecto constitucional referido a las diversas Ordenes de caballería sufrirá dos variaciones. Este precepto hacia referencia a la dotación de las diversas Ordenes de caballería, al señalar en su primer apartado que “no podrá emplearse, como corresponde a su primitivo destino, sino en recompensar servicios hechos al Estado” y en su segundo apartado, referido a las encomiendas, indicaba que “nunca podrá reunirse en una persona muchas encomiendas”. Pues bien, la primera de las frases será sustituida en el artículo 142 del Texto definitivo, por la de “no podrá emplearse, según que así lo exige su primitivo destino, sino en recompensar servicios hechos al Estado”. Respecto a la segunda, la observación formulada por Angulo, que había tachado de vago e impreciso el término “muchas” empleado en ese precepto, se tuvo en cuenta por el Emperador, lo que dio lugar a que el segundo apartado del artículo 123 adoptase la siguiente redacción: “una misma persona nunca podrá obtener más de una encomienda”.

Pero además, el artículo 124 del proyecto que decía: “el presente Estatuto Constitucional”, adoptará en el artículo 143 Texto definitivo el carácter de “Constitución”. El precepto dedicado a la libertad de imprenta, que indicaba en el proyecto que “para organizarla, se publicará una ley hecha en Cortes”, en el artículo 145 del Texto definitivo se sustituirá por “se establecerá”. Esta modificación, implícitamente, dejaba pendiente su organización del desarrollo de una ley que la regulase y no de su simple publicación.

Por último, el artículo 126 del Proyecto constitucional adopta una redacción más clara. En lugar de decir: “Para las primeras Cortes que se celebren después del año 1820, se llevarán a su examen y deliberación, por orden del Rey, las adiciones, modificaciones y mejoras que se hayan juzgado deberse hacer en el presente estatuto

constitucional”, el artículo 146 del Texto definitivo dirá: “todas las adiciones, modificaciones y mejoras que se haya creído conveniente hacer en esta constitución, se presentarán, de orden del Rey, al examen y deliberación de las Cortes, en las primeras que se celebren después del año mil ochocientos veinte”.

En conclusión, en este último Título y dentro del enunciado “Disposiciones generales” se contemplan una serie de derechos y libertades de gran importancia. En lo que respecta a los derechos individuales, se reconoce la inviolabilidad del domicilio, libertad personal, derechos de detenido y preso y la abolición del tormento.

En materia de defensa nacional se declara una alianza ofensiva y defensiva con carácter permanente entre Francia y España. Pero, además, se adoptan una serie de medidas desvinculadoras encaminadas a suprimir los fideicomisos, mayorazgos y sustituciones y se fijan los tres presupuestos a través de los cuales los extranjeros podían ser naturalizados en España.

Sin embargo, la aplicación efectiva de estos derechos se efectuaría sucesiva y gradualmente, de tal modo que todas sus disposiciones estuviesen en vigor el día 1 de enero de 1813. Además, todas las adiciones, modificaciones y mejoras que se pretendiesen llevar a efecto en el Texto constitucional debían de esperar a la primera sesión de Cortes que se celebrase después de 1820.

Como novedad, se proclama la libertad de imprenta, aunque la misma se difería dos años más allá de la entrada en vigor de la totalidad de las disposiciones de la Constitución lo que nos situaba en 1815.

VI. DERECHOS Y LIBERTADES EN EL ESTATUTO DE BAYONA

1. PRINCIPIOS INSPIRADORES Y ASPECTOS FORMALES

En primer lugar vamos a abordar en este capítulo dedicado a la parte dogmática, los principios inspiradores del Estatuto de Bayona hilo conductor, base y fuente que van a estar presentes a lo largo del articulado del Texto constitucional, bien directa o indirectamente¹.

Respecto a los aspectos formales, resaltamos que la estructura del Estatuto de Bayona responde al esquema formal de una Constitución escrita y extensa. Es un Texto articulado en párrafos breves agrupados y numerados. Las agrupaciones son por Títulos, con epígrafes que anuncian unas instituciones y los artículos contienen proposiciones que las rigen y disposiciones que las regulan. El contenido sustancial –según parámetros de la época- parece ser el criterio de orden de las materias: se comienza por la religión; se sigue con la Corona, vienen luego sus Ministros; aparecen a continuación, así ordenados, el Senado, el Consejo de Estado y las Cortes. Se compone de 146 artículos divididos en trece Títulos y un breve Preámbulo. En este Preámbulo se recoge "el gracioso otorgamiento", que José Napoleón hace a los españoles, para que guarden las disposiciones contenidas en regia voluntad, considerándolas Ley fundamental del Estado.

Esta voluntad regia, recogida en el Texto constitucional, es la que establece las normas que han de regir en el reino, pero sin olvidar que esa voluntad representa el "omnímodo poder del Emperador", como queda expresado en el Preámbulo². Todos quedan en principio sometidos a una "Ley Fundamental" también denominada "Pacto". La Monarquía en este Preámbulo ocupa una doble posición, como disponente y como dispuesta. Se trata de una Constitución con alcance vinculante y regulativo. La misma Monarquía queda vinculada y regulada. La Constitución limita, ya que el Monarca no

¹ Merino Merchán, J. F.: *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 26.

² "En el nombre de Dios Todopoderoso: Don Josef Napoleón, por la gracia de Dios, Rey de las Españas y de las Indias: Habiendo oído a la Junta Nacional, congregada en Bayona de orden de nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón, Emperador de los franceses (...), hemos decretado y decretamos la presente constitución, para que se guarde como ley fundamental de nuestros Estados y como base del pacto que une a nuestros pueblos con Nos y a Nos con nuestros pueblos".

sólo se compromete con una religión, sino también con unos derechos individuales de libertad y propiedad y con algunos intereses nacionales de España³.

Son, por tanto, continuas las alusiones a la lealtad hacia Napoleón en un Texto poco cuidado en su redacción, tanto en su forma, como en su estilo, cargado de reiteraciones e imprecisiones⁴. Así, el Título II, que regula la sucesión a la Corona y el Preámbulo abundan en frases de amor y lealtad a Napoleón, lo que no es propio de un Texto constitucional, el artículo 6 que versa sobre la mayoría de edad del Rey, se repite en el número 8 y el artículo 67, al hablar del nombramiento de los diputados de provincias, dice que se hará “a razón de un diputado por 300.000 habitantes, poco más o menos”.

En resumen, las características fundamentales y los aspectos formales del Estatuto de Bayona se basan en lo defectuoso de su redacción, y en su presentación como una carta escrita, extensa y otorgada, lo que es causa directa del poder del Emperador.

2. PRINCIPIOS SUSTANTIVOS

Desde un punto de vista material, nos encontramos con los llamados principios sustantivos. Para empezar, el Estatuto de Bayona es una norma con contenido reformador en materia social, económica y política.

Respecto a las novedades de orden socio-económico podemos destacar: la libertad de industria y comercio (arts. 88 y 89), la supresión de las aduanas interiores (art. 116), la supresión de privilegios comerciales (art. 90) y la limitación del poder de la nobleza frente a la nueva clase burguesa a través de preceptos como la disminución de los fideicomisos, mayorazgos y sustituciones (arts. 135-139), la igualdad de contribuciones (arts 117 y 118)⁵ y la discriminación existente hasta entonces contra la

³ Clavero, B.: *Manual de Historia Constitucional de España*, Alianza Editorial, S.A, Madrid, 1989, p. 18. Define la constitución como “norma que pretende ser el marco de las otras normas, que tiende de este modo a regular la determinación del ordenamiento”.

⁴ Véase Torres del Moral, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Atomo, Madrid, 1988, p. 29

⁵ El art. 118 del Estatuto de Bayona declara suprimidos “todos los privilegios que actualmente existen concedidos a gremios o a particulares”. Se trata de una imitación francesa de las Reales Ordenes de 26 de mayo de 1790 y de 1 de marzo de 1798, que establecían “la libertad de cualesquiera personas de trabajar en sus oficios o profesiones sin otro requisito que el de hacer constar su pericia, aunque les faltaran los de aprendizaje, oficialía, domicilio y de los que prescribían las ordenanzas gremiales”. Esta línea fundamental sigue la Constitución de Cádiz en su art. 13 al obligar al fomento de la libertad de industria “removiendo los obstáculos que la entorpezcan”. Véase, Parada Vázquez, R.: *Derecho administrativo: organización y empleo público*, T.II, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 326-327.

burguesía para acceder a determinados empleos civiles, militares y eclesiásticos (art. 140).

Otra novedad del Estatuto de Bayona es la regulación de las instituciones cuasi representativas (Título X). Estas instituciones se sitúan en un punto medio entre la monarquía española y el Senado Consulto francés de 1804⁶.

Pero, además, hay una novedad, que va a ser el resorte de todo el Texto constitucional, ya que si bien el Rey seguía siendo el centro de todo el sistema, configurándose el régimen como una Monarquía limitada y hereditaria regida por José I, también se establecía la obligación de respetar los derechos de los ciudadanos proclamados en el Texto, como son la abolición del tormento y la constitución en reo del delito al que lo practicase (arts. 126-133). No obstante, el régimen político del Estatuto de Bayona queda regulado en torno a la Corona, ya que el poder ejecutivo se conserva en las manos del Rey a través de los diferentes órganos complementarios, como son el Ministerio, el Senado y el Consejo de Estado. Además, el poder legislativo hasta que se celebrasen las primeras Cortes, estaba en manos del Monarca, si bien, quedaba limitado por instituciones como las Juntas de la Nación o Cortes (arts. 61-86).

En el tratamiento de los derechos y libertades y en la división de poderes se encuentra un “cierto” liberalismo⁷, existiendo artículos de corte liberal como son: la libertad personal, con la garantía de “habeas corpus”, la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de imprenta, que quedaba postergada para dos años después de haber entrado en vigor enteramente la Constitución, y la supresión de los privilegios de exportación e importación de las colonias, así como los tributarios.

Dentro de los principios sustantivos también tenemos que señalar la confesionalidad⁸ recogida en el artículo 1 y la vocación codificadora del Estatuto de Bayona consagrada en el artículo 96, al declararse, que las "Españas y las Indias se gobernarán por un solo Código de leyes civiles y criminales", y en la elaboración de un solo Código de comercio para España e Indias (art. 113). Esta tendencia codificadora se contrapone a la arbitrariedad procedente del derecho no codificado y regio, que había tenido lugar hasta este momento⁹.

⁶ Merino Merchan, J.F.: *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 27.

⁷ Véase Torres del Moral, *Constitucionalismo..*, Op.cit., p. 29.

⁸ Art. 1 E.B.: “la religión Católica, Apostólica y Romana, en España y en todas las posesiones españolas, será la religión del Rey y de la Nación, y no se permitirá ninguna otra”.

⁹ Los Códigos se entendían como algo muy cercano a la Constitución, a la que también se denominaba Código político. La Constitución establecía unas bases y los Códigos

Los Códigos civil y penal cobraban una significación especial. El Código civil atendía la condición de las personas en el orden privado, afectando a la propia libertad. El Código penal tipificaba delitos y penas, realizando así unos principios de legalidad y judicialidad, mediante la aplicación por el juez de normas represivas. En la Revolución Francesa había surgido el programa codificador como un requerimiento preciso de las declaraciones o reconocimientos de derechos, sobre todo de los individuales y como una exigencia de abolición de todo género de órdenes y privilegios estamentales y corporativos tradicionales. Los Códigos habían surgido como una exigencia de legalidad y de igualdad ante la misma ley.

Se proclamaba también en el Estatuto de Bayona, por último, la independencia del orden judicial recogida en el artículo 97. Esta independencia era meramente programática, ya que el Rey era la persona encargada de nombrar a todos los jueces (art. 99). No obstante, se interponía una garantía parcial para el designado, de que no podría procederse a su destitución sin la denuncia por el Presidente o Procurador General del Consejo Real y deliberación del mismo Consejo, sujeto a la aprobación del Rey (art. 100).

En resumen, estos principios inspiradores y sustantivos del Estatuto quedan consagrados en la existencia de unos derechos mínimos del ciudadano, que contaban con un sistema de garantías; en su manifestación como Constitución escrita y de contenidos relativamente liberales¹⁰, que la convierten en el precedente de la Constitución liberal de 1812, y en la aceptación de las demandas del pueblo español con respecto a sus propias realidades, lo que convierte al Estatuto de Bayona en un Texto no exento de cierto pragmatismo.

De todos estos principios se deduce que el Estatuto de Bayona es un Texto otorgado, que proviene del poder, de un poder extranjero y cesarista, con elementos liberales ilustrados.

desarrollaban extensamente las principales ramas del ordenamiento. Estos Códigos tenían causa directa en la Constitución, eran leyes con unas características especiales, ya que organizaban todo un espacio, como el civil, el mercantil y el penal. Se trata de normas que van desde el concepto a la disposición mediante una ordenación sistemática de libros, títulos y artículos. Son textos que contienen normas estrictas y categorías para su comprensión e integración. La propia Constitución también, como hemos dicho, se denomina Código político por contener títulos y artículos.

¹⁰ Artola, M.: *La burguesía revolucionaria, 1808-1869*, Alfaguara, Madrid, 1973. Los derechos que en el texto constitucional se recogen, según Artola, son copia de textos constitucionales franceses consulares e imperiales. No obstante, se van a añadir adiciones de los diputados españoles de las sucesivas comisiones que propusieron correcciones a los textos "dictados por Napoleón". Constitución francesa del año VIII, Senado Consulto del año XII.

3. CARÁCTER CONFESIONAL

En definitiva, observamos un marcado carácter confesional en el Estatuto de Bayona. El Estado no sólo tiene este carácter confesional, sino que, además, la religión aparece regulada en el artículo uno, para demostrar que se trataba de la primera decisión fundamental del Estatuto.

La ubicación del artículo, ocupando el primer título del Texto se explica, no sólo por tratarse de una convicción en materia religiosa, sino también por un interés de atraer a la causa napoleónica la jerarquía eclesiástica, que era muy influyente en esta época y, por supuesto, para evitar disputas y recelos con la misma. El sentimiento católico mayoritario, que estaba asentado en la tradición española, no podía ser objeto de una ruptura.

4. DISPOSICIONES GENERALES Y PRINCIPIO DE IGUALDAD

Hemos de poner de relieve también que la influencia de la Revolución Francesa es muy importante en los derechos y libertades, que se recogían en el último título bajo la rúbrica "disposiciones generales". Se trata de una serie de derechos y libertades de contenido económico, como son la libertad de industria y la supresión de aduanas interiores, que marcan los inicios del liberalismo burgués. Este liberalismo también afecta a los derechos individuales, como son el reconocimiento de la inviolabilidad del domicilio, la libertad personal, derechos del detenido y preso, abolición del tormento, una formulación indirecta "de igualdad", así como la libertad de imprenta. La abolición del tormento llevaba consigo sentar las bases de un mayor respeto a la integridad física y moral de la persona, y la libertad de imprenta se conformaba como un derecho básico para garantizar la libertad de expresión e información y el pluralismo informativo, así como la formación de la opinión pública.

Sin embargo, la aplicación efectiva de estos derechos se haría de una forma gradual, ya que se establecía un plazo de cinco años para que estuvieran todos vigentes de forma real, salvo la libertad de imprenta, que se difería dos años más.

Además de estos derechos concentrados en los últimos artículos del Texto de Bayona, existen otros derechos y libertades recogidos en artículos anteriores y relacionados con las denominadas disposiciones generales.

Los artículos 88, 89 y 90 recogen la libertad de industria y comercio, con exclusión de privilegio para reino o provincia alguna de España. El artículo 87 establece el principio de igualdad interterritorial¹¹.

Dentro de este principio de igualdad, se encuentra el artículo 117 incluido en el Título XII "De la Administración de Hacienda", que recoge un sistema de contribuciones igual en todo el reino y que se completa con el artículo 118¹².

En el artículo 115 se integran como deuda nacional "los vales reales, los juros y los empréstitos de cualquier naturaleza, que se hallen solemnemente reconocidos". Queda patente en este artículo el tránsito del Antiguo Régimen al nuevo mediante la transferencia del poder real al estatal.

El principio de igualdad se complementa también con los artículos 135 a 140 inclusive. Se suprimían los fideicomisos, mayorazgos y sustituciones que produjeran renta anual inferior a cinco mil pesos fuertes por sí solo o por la reunión de otros en una misma persona. A partir de entonces tales bienes eran libres. El Rey también podía liberar los bienes afectos o fideicomisos, mayorazgos y sustituciones que produjeran renta superior a los cinco mil pesos si lo pedía su poseedor. Además, los que superaban la renta de veinte mil pesos se reducían "al capital que produzca líquidamente la referida suma, y los bienes que pasen de dicho capital, volverán a entrar en la clase de libres, continuando así en el poder de los actuales poseedores". Sólo por autorización del Rey podían fundarse en lo sucesivo los fideicomisos, mayorazgos o sustituciones por razón de servicios prestados al Estado y con renta anual situada en la banda de cinco mil a veinte mil pesos. Estos artículos significan el principio de la propiedad feudal y vinculada, cuya reforma había de recoger la Constitución de Cádiz¹³.

El artículo 140 pone de manifiesto las concesiones hechas a la nobleza, ya que era todavía una clase muy poderosa e influyente¹⁴, lo que supone que el principio de igualdad no esté desarrollado en su totalidad.

¹¹ Art. 87 E.B.: "Los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la Metrópolis".

¹² Art. 118 E.B.: "Todos los privilegios, que actualmente existen concedidos a cuerpos o particulares, quedan suprimidos. La supresión de estos privilegios, si han sido adquiridos por precio, se entiende hecha bajo indemnización, la supresión de la jurisdicción será sin ella. Dentro del término de un año se formará un reglamento para dichas indemnizaciones".

¹³ De Lizaur y Lacave, I.: *La carta otorgada de 1808*, Imprenta *Helénica*, Madrid, 1916, p. 79. "Si bien no hay artículo en la constitución del año 12 que se refiera a esta transformación de la propiedad, las propuestas de los diputados Lloret, García Herreros y Alonso López, engendraron la ley de 6 de agosto de 1811, que afecta a los señoríos".

¹⁴ Art. 140 del E.B.: "Los diferentes grados y clases de nobleza actualmente existentes, serán conservados con sus respectivas distinciones, aunque sin exención alguna de los cargos y obligaciones públicas, y sin

5. PRÍNCIPIOS POLÍTICOS: EL LIBERALISMO

Se trata de un liberalismo paliado por el autoritarismo napoleónico y por ciertas concesiones a la tradición española. El Estatuto de Bayona suponía un cruce entre las instituciones de la monarquía española y el Senado Consulto de 1804 que confirió a Napoleón el título de Emperador. Ya hemos señalado algunos derechos y libertades dispersos en el Estatuto y que tienen este corte liberal: la libertad personal, con la garantía del "habeas corpus" y de una Junta Senatorial, la seguridad personal, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de imprenta, con la creación también de una Junta, la supresión de los privilegios de exportación e importación de las colonias, así como de los tributarios, la abolición del tormento, ya que el rigor y el apremio en prender, detener o ejecutar debía estar autorizado por ley y la publicidad del proceso criminal. El liberalismo es, pues, un principio político constitucional, que está también presente en la organización de los poderes, ya que distingue órganos y funciones, pero no lo hace de un modo inequívoco. Así, el Consejo de Estado y el Senado, el cual era un órgano de la Corona y no una Cámara de las Cortes, tenían facultades legislativas al igual que la Corona.

Finalmente, la alianza perpetua con Francia era también un principio político-constitucional, ya que el Estatuto de Bayona, es decir, Napoleón trataba de implantar una monarquía satélite de Francia como régimen político¹⁵.

Terminaremos esta parte dogmática con la opinión de Sanz Cid sobre el Estatuto de Bayona, quien considera el Texto como "una transcripción de disposiciones entresacadas del Derecho constitucional de la Revolución y del Imperio, en la que, a lo sumo, se habían recogido algunas referencias al carácter y tradición de los españoles, y más principalmente, a las circunstancias en que iba a instaurarse la nueva dinastía...puede decirse, que tal como en definitiva quedó redactada (la constitución) establecía un régimen autoritario, en el que bajo la apariencia de cierta moderación y garantía, seguía siendo el Rey el centro y resorte de todo el sistema...

... Por el Estatuto de Bayona trataban de introducirse, tímidamente, sin grandes audacias, los privilegios liberales, incorporados definitivamente a la vida de los pueblos

que jamás pueda exigirse la calidad de nobleza para los empleos civiles ni eclesiásticos, ni para los grados militares de mar y tierra. Los servicios y los talentos serán los únicos que proporcionen los ascensos".

¹⁵ Torres del Moral, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Ediciones Atomo, Madrid, 1988, p. 30.

por la Revolución Francesa, que estaban todavía en pugna, en varios puntos, con las costumbres de España...

...Hubiese sido quizá un ensayo aceptable para introducir en España las nuevas formas constitucionales, sin grandes conmociones...”¹⁶.

6. DERECHOS

Las relaciones del Estado con sus súbditos se regularon mediante leyes positivas y en esas relaciones, esencialmente de contenido jurídico, se gestaron los derechos del ciudadano. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 12 de agosto de 1789 es el primer texto, donde se establecieron unos derechos que fueron considerados como preceptos esenciales de la vida de los pueblos y de la organización de las naciones.

Estos derechos del hombre terminaron por proclamarse en las distintas constituciones que surgieron en relación a los principios triunfadores de la Revolución Francesa.

El Estatuto de Bayona no recoge, como ya hemos mencionado, una enumeración detallada y ordenada de los mismos, sino que éstos se encuentran desarrollados a lo largo del contenido de su articulado.

El Estatuto de Bayona estableció unos derechos que inciden en la libertad del individuo, aisladamente considerado y que vienen determinados por la libertad de conciencia, libertad personal, libertad a la propiedad privada e inviolabilidad de domicilio.

Aunque todos los textos constitucionales recogieron un catálogo de derechos individuales que quedaban amparados por la ley fundamental, no obstante, la mayoría de las constituciones no previeron un sistema de protección de dichos derechos en caso de ser vulnerados. Excepcionalmente el Estatuto de Bayona vela por la protección de los derechos individuales.

¹⁶ Vid. Sanz Cid, C.: *La Constitución de Bayona*, Ed. Reus, Madrid, 1922, pp. 442.

1. Derechos materiales y Derechos jurisdiccionales

Una vez vistos los principios sustantivos del Estatuto, vamos a analizar los derechos, que se consagran en el mismo y que conforman la parte dogmática objeto del presente capítulo. Podemos realizar una división de los derechos en dos grandes grupos: derechos materiales y derechos jurisdiccionales¹⁷.

Dentro de los derechos materiales podemos establecer los derechos fundamentales, que a continuación se analizan. Uno de los derechos fundamentales más relevantes es el de "habeas corpus" e inviolabilidad personal y del domicilio, desarrollado extensamente y con minuciosidad en los artículos 126 a 132. En ellos, estos derechos quedan otorgados a todos los súbditos por considerarse una garantía fundamental¹⁸.

Estos artículos no aparecieron en los dos primeros Proyectos de redacción de la carta, pero sí se insertaron en el tercer Proyecto gracias a la intervención imitativa de los redactores franceses, siendo una copia de la Constitución francesa del año VIII¹⁹.

La abolición del tormento contenido en el artículo 133 es otro de los derechos recogidos en el Estatuto de Bayona. El artículo 114 del tercer Proyecto, en la primera redacción de este artículo era la versión literal del artículo 82 de la Constitución francesa del año VIII. Sin embargo, la promesa de la libertad de imprenta, que no estaba recogida en la Constitución francesa del año VIII, y que se consideraba vigente en el Senado-Consulta del año XII, aparece en el Estatuto de Bayona como un derecho limitado, ya que la promesa de la libertad de imprenta sólo se reconocería después de dos años, a contar no desde la fecha de la Constitución, sino desde que se hubiese ejecutado enteramente (artículo 145), como señal de pacificación del reino. Los asambleístas españoles, a pesar de no estar conformes con esta redacción, la aceptaron²⁰.

¹⁷ Romero Moreno, J. M.: *Proceso y derechos fundamentales en la España del s. XIX*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 55-58.

¹⁸ Art. 126 E.B.: "La casa de todo habitante en el territorio de España y de Indias es un asilo inviolable; no se podrá entrar en ella sino de día y para un objeto especial determinado por una ley, o por una orden que dimanare de la autoridad pública".

Art. 127 E.B.: "Ninguna persona residente en el territorio de España y de Indias podrá ser presa, como no sea en flagrante delito, sino en virtud de una orden legal y escrita".

¹⁹ La Constitución francesa del año VIII establece con respecto a la inviolabilidad de domicilio "pendant la nuit, nul n'a le droit d' y entrer que dans le cas d'incendie, d'inondation ou de réclamation faite de l'intérieur de la maison" frente al caso español en que solo puede suspenderse de día y con condiciones (artículos 76 a 81).

²⁰ Vid. Sanz Cid, Op. cit. p. 302.

Además, otra limitación a este derecho fue la regulación de su ejercicio previsiblemente mediante una ley futura.

Dentro también del conjunto de los derechos fundamentales se encuentra el artículo 140 del Estatuto, que recoge una formulación indirecta de la igualdad de los ciudadanos. Decimos, que es indirecta, porque la nobleza, que se mantiene igual en sus grados y clases, no constituye privilegios especiales para los cargos u obligaciones públicas. Pero finalmente, por omisión se consagró la desigualdad de los españoles para determinados cargos, como por ejemplo, el acceso a las órdenes militares²¹.

2. Garantías jurídicas

Los derechos jurisdiccionales contenidos en el Estatuto de Bayona conforman un sistema de garantías fundamentales.

El conjunto de derechos jurisdiccionales constituye un sistema procesal de protección, no sólo por la minuciosidad en su tratamiento, sino también por la creación de órganos con competencia en estas materias.

El tratamiento de los derechos jurisdiccionales toma importancia ya desde el primer Proyecto. Así, Urquijo en su informe recoge con precisión entre otras medidas la definición de la inamovilidad de los jueces, el establecimiento de mecanismos, que reduzcan los costes de la justicia y la separación de jurisdicciones con limitación de la eclesiástica.

En el segundo Proyecto se contemplaron un gran número de observaciones formuladas por el Consejo de Castilla, que apuntaban las condiciones que debería cumplir el sistema jurisdiccional: competencias, acortamiento de términos, determinación de apelaciones, señalamiento de un Tribunal de casación, inamovilidad, etc²².

En el tercer Proyecto finalmente se introdujeron y se fijaron las competencias del Senado y las Juntas Senatorias sobre la libertad individual y de imprenta, determinados artículos insertos dentro del Título dedicado al orden judicial y la copia de aspectos procesales sobre el “habeas corpus” en el Título VIII.

²¹ Vid. Sanz Cid, Op. cit. p. 222.

²² Vid. Sanz Cid, Op. cit. p. 344.

a) Garantías procesales

Respecto a las garantías del proceso penal, el artículo 106 proclamaba el principio de publicidad del proceso penal y anunciaba la posibilidad del juicio por jurados²³.

El recurso de reposición podía introducirse contra todas las sentencias criminales. El Consejo Real conocía de este recurso en España e islas adyacentes. El recurso se interponía y sustanciaba ante las "Salas de lo civil y de las Audiencias pretoriales" en el caso de Indias, considerándose a estos efectos como "Audiencia pretorial" la de Filipinas²⁴.

El artículo 127 proclama que "ninguna persona residente en el territorio de España y de Indias podrá ser presa, como no sea en flagrante delito, sino en virtud de una orden legal y escrita". Fuera del caso de flagrancia, se exige una orden escrita, que para una mayor seguridad jurídica ha de ser escrita y, además, revestida de legalidad, dada por quien legalmente pueda impartirla. El artículo 128 señala tres requisitos para que el mandamiento de prisión pudiera ejecutarse²⁵, y el artículo 129 y 130 refuerzan el sistema de garantías²⁶. El derecho del preso a recibir visitas de "parientes y amigos" está garantizado por el artículo 131. Sólo en casos de incomunicación judicialmente decretada podía privarse al preso de las visitas²⁷.

²³ Art. 106 E.B.: "El proceso criminal será público. En las primeras Cortes se tratará de si se establecerá o no el proceso por jurados".

²⁴ Art. 107 E.B.: "Podrá interponerse recurso de reposición contra todas las sentencias criminales. Este recurso se introducirá en el Consejo Real para España e Islas adyacentes; y en las Salas de lo civil de las audiencias pretoriales, para las Indias. La audiencia de Filipinas se considerará para este efecto como audiencia pretorial".

²⁵ Art. 128 E.B.: "Para que el acto en que se mande la prisión pueda ejecutarse, será necesario:

1º. Que explique formalmente el motivo de la prisión y la ley en virtud de que se manda.

2º. Que dimane de un empleado a quien la ley haya dado formalmente esta facultad.

3º. Que se notifique a la persona a quien se va a prender, y se le deje copia".

²⁶ Art. 129 E.B.: "Un alcaide o carcelero no podrá recibir o detener a ninguna persona, sino después de haber copiado en su registro el auto en que se manda la prisión; este auto debe ser un mandamiento dado en los últimos términos prescritos en el artículo precedente, o un mandato de asegurar la persona, o un decreto de acusación, o una sentencia".

Art. 130 E.B.: "Todo alcaide o carcelero estará obligado, sin que pueda ser dispensado por orden alguna, a presentar la persona que estuviera presa al magistrado encargado de la policía de la cárcel, siempre que por él sea requerido".

²⁷ Art. 131 E.B.: "No podrá negarse que vean al preso sus parientes y amigos que se presenten con una orden de dicho magistrado, y éste estará obligado a darla, a no ser que el alcalde o carcelero manifieste orden del juez para tener al preso sin comunicación".

En el artículo 132 se establece una tipicidad penal tuitiva del "habeas corpus": el crimen de detención arbitraria²⁸.

Por último, el Estatuto de Bayona regula las garantías procesales penales de abolición del tormento²⁹, derecho de gracia³⁰ y recursos de fuerza³¹. Se trataba de unos recursos específicos ante el Consejo Real (Tribunal de Reposición) otorgados a los presuntos lesionados por sus decisiones una vez reducida la competencia de la jurisdicción eclesiástica a lo propiamente espiritual³².

b) Garantías Senatoriales

Inspirado en el modelo francés, el Senado fue una de las innovaciones que introducía el Estatuto de Bayona en las instituciones de la monarquía española. Aunque se le ha atribuido al Senado naturaleza de órgano legislativo, se puede observar que ni por su composición ni por sus competencias el Senado tuvo competencias legislativas.

La función esencial del Senado era la de “velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de imprenta”, una vez que ésta última fuese establecida por la ley correspondiente. Para el ejercicio de esta función, en el Senado se formarían la “Junta Senatoria de Libertad Individual” y la “Junta Senatoria de Libertad de la Imprenta”.

Además, el Senado, a propuesta del Rey, en caso de sublevación armada o “inquietudes que amenacen la seguridad del Estado”, podía suspender la Constitución por “tiempo y lugares determinados”. Asimismo, “en casos de urgencia y a propuesta del Rey”, podía tomar las medidas extraordinarias necesarias para la conservación de la seguridad pública. Finalmente y también a propuesta del Rey, el Senado podía anular como inconstitucionales las operaciones de la Junta de elección para el nombramiento

²⁸ Art. 132 E.B.: “Todos aquellos que no habiendo recibido de la ley la facultad de hacer prender, manden, firmen y ejecuten la prisión de cualquiera persona; todos aquellos que, aun en el caso de una prisión autorizada por la ley, reciban o detengan al preso en un lugar que no esté pública y legalmente destinado a prisión, y todos los alcaides y carceleros que contravengan a las disposiciones de los tres artículos procedentes incurrirán en el crimen de detención arbitraria”.

²⁹ Art. 133 E.B.: “El tormento queda abolido; todo rigor o apremio que se emplee en el acto de la prisión, o en la detención y ejecución, y no esté expresamente autorizado por la ley es un delito”.

³⁰ Art. 112 E.B.: “El derecho de perdonar pertenece solamente al Rey, y lo ejercerá, oyendo al ministro de justicia, en un consejo privado compuesto de los ministros, de dos senadores, de dos consejeros de Estado y de dos individuos del Consejo real”.

³¹ Art. 104 E.B.: “El Consejo Real será el tribunal de reposición. Conocerá los recursos de fuerza en materias eclesiásticas. Tendrá un presidente y dos vicepresidentes. El presidente será individuo nato del Consejo de Estado”.

³² González Deleito, N.: “Aspectos procesales de la Constitución de Bayona”, en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, num. 4, Oct-Dic. Madrid, 1976, pp. 875-876.

de diputados tanto de las provincias o de las ciudades. A este respecto hay que señalar que, aunque podía llegar a suspender la aplicación del Estatuto y anular por “inconstitucionales” las elecciones fraudulentas, el Senado, respecto a los derechos de libertad individual y de imprenta, no tenía facultades decisorias, sino que era una Junta especial nombrada por el Rey la que examinaba la deliberación del Senado y aunque el Estatuto no lo especificaba era el Rey quien resolvía en última instancia.

Las garantías fundamentales recogidas en las competencias senatoriales están basadas en los Senado Consulto de los años X y XII.

En el artículo 36 del tercer Proyecto se recogió la posibilidad de declarar, cuando las circunstancias lo exigiesen, fuera de la protección recogida en la Constitución a determinados Departamentos. Esta norma ya había sido establecida en el artículo 55 de la Constitución del año X y ahora también se regula, pero concretando cuáles fueron esas circunstancias: "sublevación a mano armada o inquietudes que amenacen la seguridad del Estado". A sugerencia de Amorós este artículo quedó como el número 38 y se añadió la frase: "por tiempo y en lugares determinados".

Las demás competencias atribuidas al Senado no tienen precedente en los Senado consulto- franceses mencionados³³. Se expresan, por tanto, por primera vez en el artículo 37 del tercer Proyecto, que luego pasa a ser el artículo 39 del Estatuto. En este artículo se dice textualmente "toca al Senado velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de imprenta, luego que esta última se establezca por ley".

En definitiva el Estatuto instaura dos Juntas Senatoriales de Libertad Individual y de Imprenta a semejanza de las Juntas Senatorias francesas.

Estas Juntas estaban formadas por cinco miembros y sus competencias eran las siguientes: La Junta Senatorial de Libertad Individual conocía sobre si el interés del Estado justificaba una detención "durante un mes" de una persona sin ponerla a disposición del Tribunal competente. Si tras revisar el caso, no concurría ese interés, se requería tres veces al Ministro "durante el espacio de otro mes", para que liberase al detenido o lo pusiera a disposición del Tribunal. En el caso de que esto no fuera así, la Junta convocaría al Senado para que declarase la arbitrariedad de la detención y la deliberación habida sobre este tema se elevaría al Rey. El Rey convocaría una Junta,

³³ Astarloa Villena, F.: “Los Derechos y Libertades en las constituciones históricas Españolas”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, (Abril-Junio), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 208-212.

que estaría compuesta por los Presidentes de sección del Consejo de Estado y cinco individuos del Consejo Real, no señalando el Estatuto de Bayona los efectos prácticos perseguidos por esta Junta. Los asambleístas Colón, Lardizábal, Torres, Alcalá Galiano, Góngora, Arribas, Gómez Hermosilla, Pereyra y Llorente protestaron, porque consideraban que los plazos fijados eran muy extensos y por el silencio sobre la efectividad de la declaración de arbitrariedad. Solicitaron la reducción del plazo a dos semanas y la efectividad de la resolución.

Esta medida suponía un retroceso en el plazo de "habeas corpus", que en el sistema español se reducía a veinticuatro horas y era, además, obligatoria una decisión efectiva sobre la declaración³⁴.

Tenemos que resaltar, no obstante, que el concepto francés de interés de Estado no suscitó extrañeza entre los españoles, ya que estaban acostumbrados a categorías vinculadas al Antiguo Régimen.

Respecto a la Junta Senatorial de Libertad de Imprenta, ésta conocía de los casos de violación de esta libertad, que no estuviera justificada por un "perjuicio de Estado" y que no se refiriese a "prensa periódica".

Al igual que sucedía en el procedimiento en el caso de la libertad personal, el examen de la Junta, seguido de los tres requerimientos, la deliberación del Senado y el nuevo examen de la Junta de designación real también se producían en el caso de la libertad de imprenta.

Los diputados ante la inexistencia en España de una tradición de libertad de imprenta "tacharon de lenta y ficticia la garantía de la libertad individual. Se alarmaron, por el contrario, por la excepción establecida en el artículo 43, artículo 45 en el Texto definitivo³⁵.

Este artículo levantaba el temor de que la excepción supusiera la consagración de la total libertad de prensa. Sólo Novella, catedrático de Alcalá, alabó la implantación de la libertad de imprenta y su extensión a la enseñanza verbal.

La misión senatorial de estas Juntas respecto a determinadas libertades se complementaba con la prescripción contenida en el artículo 38³⁶.

³⁴ Vid. Sanz Cid, Op. cit., pp. 344-345.

³⁵ Vid. Sanz Cid, Op. cit., pp. 345-346.

³⁶ Art. 38 E.B.: "En caso de sublevación a mano armada o de inquietudes que amenacen la seguridad del Estado, el Senado, a propuesta del Rey, podrá suspender el imperio de la constitución por tiempo y en lugares determinados. Podrá, asimismo, en casos de urgencia y a propuesta del Rey, tomar las demás medidas extraordinarias, que exija la conservación de la seguridad pública".

Los derechos jurisdiccionales merecen, sin embargo, un juicio más bien negativo, frente al resto de los derechos, pues reflejan el interés imperialista de recortar al máximo los mismos. Se observa una manipulación de los instrumentos procesales con el fin de subordinar la libertad al orden y la persona al Estado³⁷.

En resumen, dentro de estos derechos de naturaleza jurisdiccional y de las garantías procesales tenemos que destacar la unidad de Códigos (artículos 96 y 113), la independencia judicial (artículo 97) y la supresión de los tribunales "que tienen atribuciones especiales y todas las justicias de abadengo, órdenes y señorío" (artículo 98). La independencia judicial quedaba reforzada por el artículo 100³⁸. El artículo 106 establece la publicidad del proceso criminal³⁹.

Ya nos hemos referido a algunas garantías judiciales. Las garantías de los detenidos y presos se recogen en los artículos 127 y siguientes: necesidad de una orden escrita para apresar, salvo flagrante delito, requisitos que debe contener el mandamiento de prisión, la necesidad de un registro de presos, el "habeas corpus", la comunicación del preso con los parientes y amigos, salvo orden contraria del juez. El artículo 132 completaba todas estas disposiciones⁴⁰.

Por último, cabe citar la libertad de domicilio consagrada en el artículo 126 "la casa de todo habitante en el territorio de España y de Indias en un asilo inviolable"; las excepciones a esta libertad eran la posibilidad de motivo legalmente predeterminado o una orden procedente de autoridad pública. En todo caso la entrada en domicilio ajeno contra la voluntad de un ocupante sólo podía realizarse durante el día.

³⁷ Romero Moreno, J.M.: *Proceso y Derechos fundamentales en la España del s. XIX*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p. 62.

³⁸ Art. 100 E.B.: "No podrá procederse a la destitución de un juez sino a consecuencia de denuncia hecha por el presidente o el procurador que al del Consejo Real y deliberación del mismo Consejo, sujeta a la aprobación del Rey".

³⁹ Art. 106 E.B.: "El proceso criminal será público. En las primeras cortes se tratará de si se establecerá o no el proceso por jurados".

⁴⁰ Art. 132 E.B.: "Todos aquellos, que no habiendo recibido de la ley facultad de hacer prender, manden, firmen y ejecuten la prisión de cualquiera persona: todos aquellos, que aún en el caso de una prisión autorizada por ley, reciban o obtengan el preso en un lugar, que no esté pública y legalmente destinado a prisión, y todos los alcaldes y carceleros que contravengan a las disposiciones... precedentes, incurrirán en el crimen de detención arbitraria".

7. DERECHO DE LIBRE ACCESO

Vamos a hablar del derecho de libre acceso. Este derecho supone la facultad dada a todo ciudadano de acudir a los tribunales en demanda, no sólo de sus pretensiones, sino también de pretensiones referidas a derechos o libertades fundamentales, siendo estas últimas las que se recogen en el Estatuto de Bayona.

El derecho de libre acceso no se recoge como principio constitucional hasta el siglo presente. Este derecho era un principio admitido a lo largo de la historia y el envés esencial del principio de jurisdicción consagrado en todos los textos constitucionales españoles desde el artículo 98 del Estatuto de Bayona. La solemne fórmula ya presente desde el segundo Proyecto, referente a este principio, queda indicada en el Estatuto de Bayona en los siguientes términos: "La justicia se administrará en nombre del Rey por juzgados y tribunales que el mismo establecerá".

La innovación del Estatuto de Bayona respecto al derecho de acceso se produce en el tratamiento de la libertad personal y de imprenta por las Juntas Senatorias, consagradas en los artículos 41 y 46 del Estatuto. Ya hemos dicho, que aunque no se recogía una protección desde un punto de vista práctico, se van a crear las bases de lo que en el futuro será el recurso de inconstitucionalidad. Por último, el Estatuto (artículos 104 a 107) consagra el recurso de reposición ante un Tribunal de reposición creado en este Estatuto y constituido por el Consejo Real.

8. EL DERECHO DE PROPIEDAD

La propiedad, se consagra en el artículo cinco⁴¹ del Estatuto de Bayona, haciéndose patente, por tanto, la consideración de la propiedad como un atributo esencial de la personalidad humana; de ahí la simbiosis entre libertad y propiedad, lo que evidencia la influencia del iusnaturalismo racionalista fácilmente advertible en el Texto y otros posteriores⁴².

⁴¹ Art 5 E.B.: "El Rey, al subir al trono o al llegar a la mayor edad, prestará juramento sobre los evangelios y en presencia del Senado, del Consejo de estado, de las Cortes y del Consejo Real llamado de Castilla. El ministro secretario de estado extenderá el acta de la prestación del juramento".

⁴² Sobre los caracteres de la fundamentación iusnaturalista de la Constitucionalización de los derechos humanos. Pérez Luño. A.E.: "El proceso de positivación de los derechos fundamentales" en el volumen colectivo. A cargo de A.E Pérez Luño; *Los derechos humanos, significación, estatuto jurídico y sistema*, Anales de la Universidad Hispalense, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1979, pp. 175 y ss.

En cuanto a sus antecedentes en el derecho español, una orientación doctrinal que parte de García Goyena, tiende a cifrar en las Partidas el arranque histórico del sistema jurídico español de la propiedad ⁴³, pero también en el Texto que nos ocupa podemos apreciar una gran influencia francesa del Código civil francés de 1804. Así, en su artículo 544 se define la propiedad, y en su artículo 545 se alude a la garantía del derecho proclamado. Por otra parte, hay que destacar la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, declaración de trascendencia histórica decisiva, que proclama en su artículo segundo, entre otros derechos naturales e imprescriptibles del hombre, el de "la propiedad"⁴⁴. Su alcance se especificaba en el célebre artículo 17, donde se afirmaba que "siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de él, sino cuando lo exige de forma evidente la necesidad pública, legalmente constatada, y bajo la condición de una justa y previa indemnización"⁴⁵.

Estos artículos se integraron en la Constitución "girondina" de 1791, que se hallaba encabezada por el texto de la declaración, en la Constitución "Jacobina" de 1793, aunque situaba también a la propiedad entre los "derechos naturales e imprescriptibles" (artículo 2). La Constitución de 1795 en la que junto a los derechos se hace expresa referencia a los deberes de los ciudadanos, sigue reconociendo la propiedad privada como uno de los "derechos del hombre en sociedad" (artículo 1); y se la define como "el derecho a gozar de sus bienes, de sus rentas, de su trabajo y de su industria" (artículo 5). De este modo, cuando se alude a los deberes correlativos a los distintos derechos, en lugar de imponer límites a las facultades de los propietarios en función de los intereses colectivos se insiste en el carácter prioritario del derecho de propiedad⁴⁶.

Los textos revolucionarios respondían, en suma, a los principios del liberalismo económico, para el que con la consagración en términos absolutos del derecho de

⁴³ García Goyena. F.: *Concordancias, motivos y comentarios del Código civil español*, Ed. Sociedad tipográfica S.A., Madrid, 1852, volumen II, p. 352 y ss; Lalinde J., "El concepto de propiedad en el derecho histórico español", en *R.I.D.C.*, 1962, número 19, p. 7 y ss; Montes.V.: *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo*, Ed. Civitas, Madrid, 1980, p. 18.

⁴⁴ Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, artículo 2: "Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión".

⁴⁵ Sobre el alcance de la propiedad privada en la Declaración de 1789, Cfr: E. Diaz., "Libertad - igualdad en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789", en su volumen *Legalidad-Legitimidad en el socialismo democrático*, Ed. civitas, Madrid, 1978, p. 79 y ss.

⁴⁶ Así, constituían deberes fundamentales de los ciudadanos la defensa de la patria, la libertad, la igualdad y la propiedad. No en vano se considera que la cultura, las actividades productivas, los medios de trabajo y el propio orden social reposan en el mantenimiento de la propiedad (artículo 8 de la Declaración del Derechos del Hombre y del Ciudadano).

propiedad se entendía garantizada la armonía de los intereses particulares, de lo que automáticamente debía desprenderse la consecución del interés general.

Para concluir, también con el Senado Consulto del año XII (artículos 52 y 53) podemos observar gran concordancia, lo que evidencia la gran influencia francesa.

VII. LA MONARQUÍA

1. INTRODUCCIÓN

La Monarquía fue la forma de gobierno del Estado constitucional español durante el siglo XIX, salvo el breve paréntesis republicano de 1873 a 1874. A diferencia de la Monarquía absoluta, la Monarquía constitucional se caracterizó por la sujeción del poder real a las normas fundamentales establecidas por la Constitución del Estado. Estas normas regulaban o limitaban, en mayor o menor medida, la potestad del Príncipe y atribuían la soberanía ya, esencialmente a la Nación, ya a la Nación junto con el Rey, en cuyo nombre la ejercían Asambleas representativas de la misma.

La Monarquía constitucional nació como reacción contra la Monarquía absoluta y se caracteriza porque la base del sistema político se apoya en la existencia de un conjunto de normas fundamentales a las que está sometido todo el ordenamiento legal del Estado. La Constitución enmarca lo que entendemos como Estado de derecho.

Si bien se considera que en España la Monarquía constitucional quedó instaurada por la Constitución de 1812, en el Estatuto de Bayona, encuentra su punto de partida, aunque con matices dada su naturaleza política, ya que aunque se elaboró como una Constitución pactada, ha sido considerada una Carta otorgada⁴⁷ mediante la cual el Rey se desprende de determinadas prerrogativas.

El Estatuto de Bayona configura una Monarquía en la que el soberano se constituye en el eje central de todo el sistema.

La figura del Rey aparece de manera dispersa a lo largo del articulado del Estatuto de Bayona. Esto se evidencia ya en el artículo primero, en el que formula una declaración tajante de confesionalidad, estableciendo la religión católica como la “religión del Rey y de la nación”⁴⁸ pero, además, dedica cuatro Títulos a la Corona: el Título II a la "Sucesión de la Corona", el Título III a la "Regencia", el Título IV a la

⁴⁷ Escudero, J.A. : *Curso de Historia del Derecho (Fuentes e Instituciones político-administrativas)*, Madrid, 1985, p. 873; Lalinde Abadía, J: *Iniciación histórica al Derecho Español*, 2ª ed., Ariel, Barcelona, 1978, p. 246; Fernández Sarasola, I., Op. cit., p. 177; Núñez Rivero, C. y Martínez Segarra, R.Mª.: *Historia Constitucional de España*, Universitas, D.L., Madrid, 1997, Op. cit., p. 49; Sánchez Marín, A., Op. cit., p. 9; Varela Suanzes, J.: “La Doctrina de la Constitución histórica, de Jovellanos a las Cortes de 1845, en *Revista de Derecho Político*, núm. 39, Madrid, 1995, p. 48.; Astarloa Villena, F. : Los derechos y libertades en las Constituciones Históricas Españolas”, en *Revista de Estudios Políticos Constitucionales*, Madrid, 1996, p. 208.

⁴⁸ Art. 1 E.B.: “La Religión católica, apostólica y romana será la Religión del Rey y de la nación y no permitirá ninguna otra”.

"Dotación de la Corona" y el Título V a "Los Oficios de la Casa Real"; sin perjuicio del gran número de artículos en los que se hace referencia directa a su persona y a los poderes que le corresponden en relación con las instituciones más representativas. Por ello, si analizamos la posición del Monarca en el Texto constitucional podemos apreciar su superioridad respecto al resto de instituciones políticas.

El Estatuto de Bayona va a organizar España como una Monarquía limitada y hereditaria. Si llevamos a efecto un análisis de sus preceptos, podemos apreciar que la organización del régimen político gira en torno a la figura del Monarca. Si bien es cierto que el Rey ocupa el centro del sistema, de todo el poder político, éste va a estar sometido a una serie de limitaciones.

En primer lugar, una limitación de carácter sustancial⁴⁹ cuyo fundamento lo encontramos en el propio Preámbulo del Texto constitucional que dispone: “hemos decretado y decretamos la presente Constitución, para que se guarde como ley fundamental de nuestros Estados y como base del pacto que une a nuestros pueblos con Nós, y a Nós con nuestros pueblos”.

El propio pacto constitucional al que todos en principio quedan sometidos, habrá de traducirse en juramentos recíprocos entre el Rey y el pueblo. El Rey, de este modo, adquiere el compromiso de guardar la Constitución, quedando vinculado a la misma. Sin embargo, si se observa el Texto constitucional en su conjunto, apreciamos que no queda vinculado de la misma manera que el resto de las instituciones. La fórmula de juramento del Rey⁵⁰ concretará aún más el compromiso adquirido por éste, no sólo con la religión, la Constitución, la integridad e independencia de España y sus posesiones y con unos derechos individuales de libertad y propiedad, sino también con los intereses de la Nación española.

En segundo lugar, se aprecia una limitación de carácter nominal. El Monarca deberá respetar los derechos y libertades que, a pesar de encontrarse dispersos a lo largo de todo el Texto constitucional y no ser demasiado numerosos, constituirán un “sistema de garantías” para el ciudadano.

Por último, señalar que el Monarca va a estar rodeado de instituciones que originariamente eran de carácter cuasi representativas, que le van a asistir,

⁴⁹ Clavero, B.: *Manuel de historia constitucional de España*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 18.

⁵⁰ Art. 6 E.B.: “La fórmula de juramento del Rey será la siguiente: Juro sobre los santos Evangelios respetar y hacer respetar nuestra santa religión, observar y hacer observar la Constitución, conservar la integridad y la independencia de España y sus posesiones, respetar y hacer respetar la libertad individual y la propiedad y gobernar solamente con la mira del interés, de la felicidad y de la gloria de la nación española”.

complementar y vigilar en el desempeño de sus funciones. Estas era: Senado, Consejo de Estado y Cortes.

La Constitución, podemos decir que limita, constituyendo un instrumento de gran relevancia frente al poder del Monarca. Martínez de la Rosa, ha reconocido que sus principios básicos y las instituciones por ella reguladas podrían considerarse aceptable y, sobre todo, aptos para impedir un poder absoluto⁵¹, aunque el ejercicio de poder nunca ha sido totalmente ilimitado. El detentador del poder, cualquiera que sea la teoría legitimadora del mismo, no ostenta un derecho absolutamente libre. Aunque solamente responde ante "Dios y ante la historia" o, aunque el poder trate de justificarse por su "origen divino", siempre existirán cortapisas a su incondicional potestad⁵².

Si nos remontamos a la historia del constitucionalismo español, se aprecia que España a finales del siglo XVIII ofrece una gran diversidad de regímenes políticos. La Europa mediterránea conoce aún la Monarquía absoluta, desarrollada siguiendo el modelo francés y vinculada a la dinastía de los Borbones. En ese tipo de gobierno, el Rey reina sin otros límites que la voluntad de Dios: "un único Dios y un único Príncipe". Un Monarca de derecho divino se halla a la cabeza de un Estado fuertemente centralizado. Es el caso de España y, de ahí, el deseo de Luis XVI de que accediese al trono de España un miembro de su familia, con el fin de garantizar la seguridad de Francia en la frontera pirenaica, lo que dio sus frutos con el "Pacto de familia" firmado el 16 de agosto de 1761.

El gobierno español se inspira en el gobierno francés. El Rey está asistido por los Secretarios de los Consejos de Estado y de Castilla y, además, los Intendentes le representan en las provincias. Carlos III supo dar al poder monárquico una autoridad cada vez menos discutida. Rey de España en 1759, había sido hasta entonces y desde 1734, soberano de las Dos Sicilias y aún antes Duque de Parma y de Piacenza. Su muerte en 1788 fue una verdadera catástrofe para la Península Ibérica. Su sucesor Carlos IV dejó el poder al Ministro Floridablanca, jefe del partido de los "golillas". Las Cortes de Castilla, convocadas en septiembre de 1789, prestaron sin problema alguno el juramento de fidelidad al nuevo soberano.

⁵¹ Martínez de la Rosa. F.: *El espíritu del siglo*, Biblioteca de Autores Españoles, S.A., tomo I, Madrid, p. 360.

⁵² "La responsabilidad ante la historia que, en principio, patrocina una irresponsabilidad tampoco es tan radical que no imponga ciertas limitaciones temporales al gobernante. Este no puede actuar aisladamente. Las clases privilegiadas que han de constituir la "corte" del Rey absoluto, actualizarán, también, una especie de representación, incluso a través de múltiples Consejos - como sucede en los llamados sistemas "polisinodiales", que tanto el uno como el otro no podrían eludir", Martínez de la Rosa, F.: Op. cit., pp. 360 y ss.

Así, el Estatuto de Bayona es monárquico, desde la propia expresión de su capítulo constituyente “Dios y el Monarca quedan por encima de la determinación fundacional”⁵³, configurándose en el Texto constitucional una Monarquía limitada y, además, hereditaria.

2. COMPETENCIAS DEL REY

Las competencias del titular de la Corona, ya le estuvieran expresamente atribuidas en el Texto constitucional, ya se entendieran implícitamente en la prerrogativas regías, alcanzan a todos los ámbitos del poder estatal.

En el Estatuto de Bayona no existe un Título o Capítulo en el que se establezcan las prerrogativas y limitaciones del Rey en el ejercicio de sus facultades, por el contrario, estas se encuentran dispersas en los artículos que lo integran.

El Rey tiene, entre otras atribuciones, el nombramiento de los cinco Senadores que componen el Consejo de Tutela (art. 20), del Presidente del Senado, (art. 36) y de los veinticuatro individuos mayores de cuarenta años que lo componen (art. 32), del Presidente de la Junta de elección (art. 69), de los quince negociantes o comerciantes (art. 73) y de los quince diputados de las Universidades, personas sabias y distinguidas por su mérito personal en las ciencias y en las artes, componentes del estamento del pueblo (art. 74), del Presidente de las Cortes de entre tres candidatos que propondrán las mismas por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos (art. 77), de los seis diputados de los Reinos y provincias españolas de América y Asia, que serán adjuntos en el Consejo de Estado y Sección de indias (art. 95), de todos los jueces (art. 99), del Director General del Tesoro Público (art. 121), de las personas que componen el Tribunal de Contaduría General (art. 122) y del nombramiento para todos los empleos (art. 123). Además de éstos nombramientos el Monarca designa al Regente (art. 10) y a la persona a la que confía la guarda del Rey menor (art. 19).

El Rey recibe el juramento que los pueblos de las Españas y de las Indias le tenían que prestar de fidelidad y obediencia a su persona, a la Constitución y a las Leyes (art. 7), así como el juramento que debía de prestar el Director General del Tesoro Público (art. 121).

⁵³ Clavero, B.: *Manual de Historia Constitucional de España*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 18.

Junto a éstas atribuciones, el Rey va a tener encomendadas diversas funciones que aparecen a lo largo de todo el Texto constitucional, lo que evidencia la importancia de la Monarquía. Así el Rey, cuando lo tenga por conveniente, podrá reunir al Ministro de Negocios Eclesiásticos, al de Justicia y el de Policía General, al de Interior (art. 29); propondrá la suspensión del “Poder de la Constitución” por tiempos y en lugares determinados, y en caso de “urgente necesidad” tomará las medias extraordinarias que exija la conservación de la seguridad pública (art. 38); propondrá al Senado la anulación como inconstitucionales de las operaciones de la Junta de Elección (art. 51); someterá a la deliberación y aprobación de las Cortes la Ley que determine las demás facultades, no previstas en el Texto constitucional y el modo de proceder de la Alta Corte Real (art. 111); y recibirá del Presidente del Senado las deliberaciones motivadas tomadas en su seno (art. 43).

Independientemente de las propuestas, el Rey dará las órdenes que considere oportunas para el buen funcionamiento de las instituciones y del Estado. Así, ordenará al Presidente del Senado su convocatoria (art. 137), dará la orden para que una Comisión compuesta de seis Consejeros de Estado y de seis individuos del Consejo Real examine las quejas graves y motivadas sobre la conducta de un Ministro (art. 85), así como para que se presenten a examen y deliberación de las Cortes todas las adiciones, modificaciones y mejoras que se crean conveniente hacer a la Constitución (art. 146); y, por último, el Rey convocará a las Cortes y dará la orden para que sean diferidas, prorrogadas o disueltas (art. 76).

Otras de las atribuciones del Rey será la de aprobar las deliberaciones motivadas del Consejo Real para proceder a la destitución de un juez, previa denuncia hecha por el Presidente o Procurador General del Consejo Real (art. 100). El Rey nombrará todos los jueces y además, la Justicia se administrará en su nombre por jueces y tribunales que el mismo establecerá (art. 98); así mismo, requerirá la firma del juez para que las sentencias dictadas por la Alta Corte en los delitos personales cometidos por las personas que integran la Familia Real, los Ministros, los Senadores y los Consejeros de Estado sean ejecutables (art. 109), lo que supone a simple vista, la impunidad de sus miembros. El artículo 112 atribuye al Rey el derecho de gracia⁵⁴, uno de los poderes más simbólicos de la Monarquía, especialmente de las Monarquías absolutas, que aparece recogido prácticamente en la totalidad de las Constituciones históricas

⁵⁴ Aguado Renedo, C.: *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Cívitas, Madrid, 2001, pp. 25 a 47.

españolas⁵⁵. Esta facultad otorgada al Rey, la ejercerá oyendo al Ministro de Justicia en un Consejo Privado compuesto de los Ministros, de dos Senadores, de dos Consejeros de Estado y de dos individuos del Consejo Real. Esta institución a la que cabe conceptuarla como la causa de exculpación por la que el Monarca, en cuanto titular del “ius puniendi”, exime al condenado del cumplimiento de la pena que le ha sido impuesta en una sentencia firme, constituirá una más de las prerrogativas reales.

Pero dejando de lado esta atribución, podemos decir que el Rey también va a efectuar concesiones que hay que tener en cuenta; por un lado, concede el derecho de vecindad, enterado por relación del Ministro de Interior y oyendo al Consejo de Estado (art. 125)⁵⁶ y, por otro, concederá fideicomisos, mayorazgos o sustituciones por razón de servicios en favor del Estado y con el fin de perpetuar en dignidad las familias de los sujetos que los hayan contraído (art. 139)⁵⁷.

Es significativo el artículo 138⁵⁸, que indica que el Rey ordenará por un Reglamento el modo en que se han de ejecutar las disposiciones contenidas en los artículos 135, 136 y 137 dedicados a los fideicomisos, mayorazgos y sustituciones, lo que pone de manifiesto que el Rey tiene atribuida la potestad reglamentaria.

Pero la función ejecutiva también va a estar asignada a su persona. Así, el artículo 143⁵⁹ establece que el Rey ejecutará sucesiva y gradualmente por decretos o edictos la presente Constitución.

⁵⁵ Artículo 171.3 de la Constitución de 1812, artículo 47.3 de la Constitución de 1837, artículo 45.3 de la Constitución de 1845, artículo 73.6 de la Constitución de 1869, artículo 54.3 de la Constitución de 1876. Si bien la presente atribución real ha sido recogida bajo una fórmula idéntica en casi todas las Constituciones "Indultar a los delincuentes, con arreglo a las Leyes", hay una salvedad en el artículo 73.6 de la Constitución de 1869, que además añadía una excepción con relación a los Ministros "salvo lo dispuesto relativamente a los Ministros" remitiendo su supuesto al artículo 90, que establecía la prohibición de un indulto real a favor de un Ministro condenado por el Tribunal de Casación.

⁵⁶ Art. 125 E.B.: “Los extranjeros que hagan o hayan hecho servicios importantes al Estado, los que puedan serle útiles por su talento, sus invenciones o su industria; y los que formen grandes establecimientos, o hayan adquirido una propiedad territorial por la que paguen de contribución la cantidad anual de cincuenta pesos fuertes, podrán ser admitidos o gozar del derecho de vecindad. El Rey concede este derecho, enterado por relación del ministro de lo interior, y oyendo al Consejo de Estado”.

⁵⁷ Art. 139 E.B.: “En adelante no podrá fundarse ningún fideicomiso, mayorazgo o sustitución, sino en virtud de concesiones hechas por el Rey por razón de servicios a favor del Estado, y con el fin de perpetuar en dignidad las familias de los sujetos que los hayan contraído. La renta anual de estos fideicomisos, mayorazgos o sustituciones, no podrán, en ningún caso, exceder de veinte mil pesos fuertes ni bajar de cinco mil”.

⁵⁸ Art. 138 E.B.: “Dentro de un año se establecerá por un reglamento del Rey el modo en que se han de ejecutar las disposiciones contenidas en los tres artículos anteriores”.

⁵⁹ Art. 143 E.B.: “La presente constitución se ejecutará sucesiva y gradualmente por decretar o edictos del Rey, de manera que el todo de sus disposiciones se halla puesto en ejecución antes del primero de Enero de mil ochocientos trece”.

De los artículos señalados, el artículo 76 debe ser objeto de comentario, al establecer que las Cortes no podrán ser "diferidas, prorrogadas, ni disueltas" sino en virtud de orden del Rey.

El constitucionalismo monárquico español ha atribuido tradicionalmente al Monarca el derecho de convocar y disolver las Cortes. Sin embargo, resulta bastante llamativo que el Texto constitucional admita la disolución, teniendo en cuenta, de un lado, que la tradición francesa desde las Constituyentes negaba lo que consideraba podía ser un mecanismo atentatorio contra la legítima soberanía del pueblo y, de otro, no podemos obviar que el Estatuto de Bayona, como muestra Sanz Cid⁶⁰, se mantuvo bastante fiel en su articulado al Proyecto elaborado por Maret, Ministro francés de Napoleón, que también en este punto coincidía en lo sustancial con la redacción final de este precepto. La explicación de esta supuesta contradicción cree Bayón⁶¹ poder encontrarla en que no se quiso elaborar un Texto constitucional absolutamente desligado de la realidad y de las tradiciones españolas, cuyos antecedentes es posible que los encontremos en Aragón, donde existía un procedimiento rudimentario de anticipar la terminación de la vida de las Cortes. Este instituto ya estaba también previsto en las Cortes castellano-leonesas, cuya vida no estaba limitada a priori, sino que se graduaba según el número y calidad de asuntos cuyo despacho les era encomendado por el Rey⁶². Por ello es posible que estos antecedentes, de alguna manera, incidieran sobre el Estatuto de Bayona.

La Constitución de 1812 dedica el Título IV a la figura del Rey. En los artículos 171 y 172 se regulan las prerrogativas y las restricciones de aquel. Pero además, no sólo va a contemplar la disolución regia de las Cortes, sino que en su artículo 172.1 incluye entre las restricciones de la autoridad del Rey, la de "impedir bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas, ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejasen o auxiliasen en cualquier tentativa para estos actos son declarados traidores y seréis perseguidos como tales". Con esta restricción se trataba de garantizar el funcionamiento autónomo de las Cortes, dado que de otro modo no sería posible, teniendo en cuenta que la disolución anticipada de las Cortes suponía un arma política poderosa, que la Constitución ponía en manos del Rey.

⁶⁰ Sanz Cid, Op. cit., pp. 166 y ss.

⁶¹ Bayón Chacón, G.: *El derecho de disolución del Parlamento*, Prologo de Nicolás Pérez Serrano, Madrid, 1935, p. 132.

⁶² Bayón Chacón., Op. cit., p. 117.

3. SUCESIÓN DE LA CORONA

El Título II bajo la rúbrica “De la sucesión de la Corona”, se integra de siete artículos dedicados a tratar diversos aspectos de la Corona como institución.

El Estatuto de Bayona, como la generalidad de las Constituciones monárquicas, fija el orden de sucesión a la Corona. Lo hace en su artículo 2⁶³ en el que establece las reglas de sucesión hereditaria.

Se consagra el principio francés de la Ley Sálica⁶⁴ vigente en España por Auto acordado de Felipe V de fecha 10 de mayo de 1773, mediante el cual se reglamenta la sucesión a la Corona de España, y se antepone el derecho de todos los varones del linaje real a heredar el trono antes que las mujeres.

El nombre de Ley Sálica procede de la Ley Sálica o redacción escrita de las costumbres de los francos salios. Con el se designaba la disposición de Felipe V, por la que excluía a las mujeres de la sucesión de la tierra sálica, o sea, de los campos hereditarios de la familia, ya que se consideraba que al casarse la mujer dejaba de pertenecer a su familia para entrar en la de su marido. En el siglo XIV, por diversas circunstancias políticas, se excluyó a las mujeres del trono de Francia y se invocó para

⁶³ Artículo 2 E.B.: “La Corona de las Españas y de las Indias será hereditaria en nuestra descendencia directa, natural y legítima, de varón en varón, por orden de primogenitura y con exclusión perpetua de las hembras.

En defecto de nuestra descendencia masculina, natural y legítima, la Corona de España y de las Indias volverá a nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón, Emperador de los Franceses y Rey de Italia y a sus herederos y descendientes varones naturales y legítimos o adoptivos.

En defecto de la descendencia masculina, natural y legítima o adoptiva, de dicho nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón, pasará la Corona a los descendientes varones, naturales y legítimos, del Príncipe Luis-Napoleón, Rey de Holanda.

En defecto de descendencia masculina, natural y legítima, del Príncipe Luis-Napoleón, a los descendientes varones, naturales y legítimos, del Príncipe Jerónimo-Napoleón, Rey de Westfalia.

En defecto de éstos, al hijo primogénito, nacido antes de la muerte del último Rey, de la hija primogénita entre las que tengan hijos varones, y a su descendencia masculina, natural y legítima y en caso que el último Rey no hubiese dejado hija que tenga hijo varón, a aquel que haya sido designado por su testamento, ya sea entre sus pertinentes más cercanos, o ya entre aquellos que haya creído más dignos de gobernar a los Españoles.

Esta designación del Rey se presentará a las Cortes para su aprobación."

⁶⁴ Esteban Alonso, J y González Trevijano, P.J.: *Curso de Derecho constitucional español*. Volumen III, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1994, p. 49 y ss. La Ley Sálica encuentra su origen en las reglas del pueblo salio que prohibían que las mujeres pudiesen heredar la tierra. Más tarde Clodión adoptó estas reglas para evitar que las mujeres pudiesen ser Reinas en Francia. Según estos estudiosos a lo largo de la historia esta ley ha conocido diversas presentaciones: Ley Sálica Absoluta: Las mujeres no pueden ser reinas, ni transmitir sus derechos dinásticos. Tradicional en Francia fue adoptada también en el art. 2 por el E.B. de 1808. Ley Sálica moderada: Las mujeres no pueden ser Reinas, pero pueden transmitir sus derechos dinásticos. Es la fórmula que había adoptado el art. 11 de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1.946. Ley Sálica mínima: Las mujeres en principio no pueden ser Reinas, salvo si no hay varones en el mismo grado. Sistema actual que ha estado vigente en nuestro constitucionalismo con las dos excepciones señaladas.

ello la Ley Sálica, aunque ésta en realidad, sólo se refería al Derecho privado y no al Derecho público. Desde entonces (1348), se designó en Francia con el nombre de Ley Sálica a la totalidad de las reglas de sucesión al trono, y en virtud de ellas, las mujeres no podían heredar la Corona. Esta misma designación se dio en España al reglamento sucesorio de Felipe V, que derogó la Ley tradicional de España y reguló la sucesión por línea masculina directa, sucesión que se daría sólo en el caso de que no hubiese ningún heredero varón. Carlos IV tuvo el propósito de derogar la llamada Ley Sálica en 1789, pero la medida no se llevó a efecto, y el auto acordado de Felipe V siguió en vigor hasta que en 1830 Fernando VII, por medio de la Pragmática Sanción, restableció la vigencia de las Leyes de Partidas, que regulaban la sucesión al trono y, aunque éste Rey volvió a poner en vigor el 18 de septiembre de 1832 el Auto acordado de Felipe V en un codicilo de su testamento, lo derogó de nuevo el 1 de octubre de 1832.

El Texto constitucional consolida a la Casa de Bonaparte en el trono de España, al quedar supeditado a la rama francesa en caso de no existir descendencia directa del Rey. Pero, además, prevalece la línea de varón primogénito y los derechos de preferencia sucesoria, no ciñéndose en los llamamientos a los “sucesores” del nuevo Rey.

El artículo 2 dispone que la sucesión al trono seguirá el orden de primogenitura entre descendencia masculina, directa, natural y legítima, con “exclusión perpetua de las hembras”, lo que corrobora lo dispuesto en la Ley Sálica. En su defecto, la Corona de España y de las Indias regresaría al Emperador, a sus herederos y descendientes varones, naturales y legítimos o adoptivos, no especificando ya la descendencia directa e incluyendo la adoptiva. Por lo tanto, no solo los consanguíneos, sino también los adoptivos tendrían derecho a suceder en la Corona. En caso contrario, recaería en los descendientes varones, naturales y legítimos de sus hermanos. Primero en los del Príncipe Luis, Rey de Holanda, al que le seguirían los del Príncipe Jerónimo, Rey de Westfalia.

Para el supuesto de que no hubiese descendencia por vía de varón y orden de primogenitura en los miembros de la familia Bonaparte, el Texto constitucional contempla en el orden sucesorio al hijo primogénito y varón de la hija primogénita que haya nacido antes de la muerte del último Rey, y a su descendientes varones, naturales y legítimos. De este modo, aún más, se salvaguardaba que la Corona de España fuese conservada en la dinastía francesa. No obstante, prevé para el supuesto de que no hubiese dejado “hija que tenga hijo varón” la designación por testamento, “ya sea entre

sus parientes más cercanos, o ya entre aquellos que haya creído más dignos de gobernar a los Españoles”. En consecuencia, no quedaba extinguida la sucesión a falta de descendencia directa o colateral. Sin embargo, esta designación testamentaria requería de la aprobación de las Cortes.

El Texto constitucional no contiene ningún precepto que prevea alguna causa posible de exclusión. No sucede lo mismo en la Constitución de 1812 que obliga a excluir por ley de la sucesión a quienes “sean incapaces para gobernar o hayan hecho cosa que merezca perder la Corona” (art. 181).

El artículo 3 prohibía la unión de la Corona de España e Indias “con otra en una misma persona”. Con esta prohibición se pretendía salvaguardar la integridad e independencia de España. Este precepto resulta de gran interés, teniendo en cuenta que suponía la renuncia a la anexión de Portugal, tan ansiada por Bonaparte. Sin embargo, esta declaración quedaba disminuida, por el artículo 124 que establecía una alianza ofensiva y defensiva perpetua, tanto por tierra como por mar, entre Francia y España.

Una referencia constitucional a los títulos que ostentaba el Rey, la encontramos en el artículo 4 que dispone: “en todos los edictos, leyes y reglamentos, los títulos del Rey de las Españas serán: D. N..., por la gracia de Dios y por la Constitución del Estado, Rey de las Españas y de las Indias”. En este precepto, se toma conciencia de que la configuración del Monarca como Rey de España es una vieja aspiración ya contemplada en los Memoriales del Conde Duque de Olivares a Felipe IV y, además, en esta declaración, se suma al carácter sagrado del Monarca la referencia directa a la Constitución del Estado a la que el Rey quedaba vinculado.

La Constitución de Cádiz no sigue el Texto de Bayona. De un lado, el Título IV dedica a la sucesión de la Corona del artículo 174 al 184, en los que se restablece las reglas de sucesión dictada por las Leyes de Partidas de Alfonso X el Sabio, haciendo un llamamiento a la sucesión de la Corona a la mujeres, no limitándola exclusivamente a los varones y retomando, de éste modo, la tradición española. De otro lado, declara que la soberanía radica en la Nación, y que no podía constituirse en patrimonio de una persona o familia, dejando a las Cortes el nombramiento del soberano una vez terminados los llamamientos que la Constitución establece. La independencia de España quedaba garantizada en la Constitución de 1812 al declarar en su artículo 174 que: “El Reino de las Españas es indivisible”.

4. JURAMENTO

El Estatuto de Bayona en su Título II dedica tres artículos a una figura jurídica de corte tradicional como es el juramento.

El juramento del Rey aparece no sólo en la historia de la Monarquía constitucional, sino también a lo largo de la historia de las Monarquías hispánicas, como un acontecimiento señalado al comienzo de cada reinado, que se llevaba a cabo ante las Cortes del Reino.

El Texto constitucional contempla tanto el juramento que debía de prestar el Rey como el que debían de prestar los “pueblos de España e Indias”, como garantía específica de la Constitución consistente en la promesa de su observación mediante la correspondiente invocación de carácter religioso o moral realizada de modo solemne y ritualizado a través de determinadas fórmulas.

El artículo 5 está dedicado al juramento que prestaba el Rey “al subir al Trono o al llegar a la mayor edad”. Como contrapartida al mismo, el artículo 7 recoge el juramento de fidelidad y obediencia que “los pueblos de España e Indias” prestaban al Rey. Se trataba por tanto de un doble juramento.

Este mutuo juramento era la mejor expresión de la concepción pactista medieval⁶⁵. En la constitución de los reinos medievales peninsulares, “la Monarquía, como forma de Gobierno, resultaba así de un pacto entre el Rey y pueblo, que derivaba del juramento que prestaba el Monarca de regir con justicia el Reino guardando sus leyes y costumbres, y del asentimiento de los estados o estamentos de la población a someterse al poder real, obedeciendo los mandatos del Rey y jurándole fidelidad”⁶⁶, ya en la ceremonia se incluía el intercambio por parte del Rey y sus súbditos de solemnes promesas y juramentos de guardar las Leyes del Reino y de fidelidad y obediencia. Solo tras estas promesas era proclamado el Rey.

El Estatuto de 1808 mantiene la fórmula de doble juramento, sin embargo, el resto de Constituciones va a prescindir del juramento de los representantes del Reino, salvo el Estatuto Real de 1834, que en su artículo 27 dispone que “con arreglo a la Ley cinco, Título quince, Partida dos, se convocarán Cortes Generales después de la muerte del Rey, para que jure su sucesor la observancia de las Leyes, y reciba de las Cortes el

⁶⁵ García Pelayo, Manuel.: “El reino de Dios, arquetipo político: Estudio sobre las formas políticas de la Alta Edad Media”, en *Revista de Occidente*, Madrid, 1959, p. 85.

⁶⁶ García de Valdeavellano.: *Curso de Historia de las Instituciones Españolas*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1986, p.425.

debido juramento de fidelidad y obediencia". Con ello se intentaba no romper de una forma clara con la Monarquía absoluta y sus instituciones.

El Estatuto de Bayona señala en su artículo 5 que: "El Rey, al subir al Trono o al llegar a la mayor edad, prestará juramento sobre los Evangelios y en presencia del Senado, del Consejo de Estado, de las Cortes y del Consejo Real, llamado de Castilla". Por lo tanto, el mismo sería efectuado ante los organismos más relevantes contemplados en el Texto constitucional.

El contenido de la formula de juramente recogido expresamente en el artículo 6⁶⁷ seguía la tradición española, en la que el Rey con la mano derecha sobre los Evangelios⁶⁸ y en presencia de las instituciones más representativas prestaba su juramento. Este no suponía un mero trámite, sino la expresión de un compromiso con los procedimientos y valores constitucionales como eran: la religión, la Constitución, la integridad e independencia nacional, la libertad individual, la propiedad y el gobierno por el interés, la fidelidad y la gloria de España. Llama la atención a primera vista el orden instaurado en la misma, en el que se da primacía a la religión, lo que evidencia su importancia respecto al resto.

El juramento o promesa que debían de prestar los "pueblos de España e Indias" al Rey quedaba recogida en el artículo 7 de la siguiente forma: "Juro fidelidad y obediencia al Rey, a la Constitución y a las leyes". Este precepto venía a reforzar aún más la vinculación del pueblo no solo con el Rey sino, también, con la Norma Fundamental y con las leyes.

La Constitución de Cádiz de 1812 recoge la figura del juramento en su artículo 173⁶⁹. En la formula empleada no hace mención expresa a la "integridad", aunque

⁶⁷ El Estatuto de Bayona hace referencia al compromiso de "respetar y hacer respetar nuestra santa Religión, observar y hacer observar la Constitución, conservar la integridad y la independencia de España y sus posesiones, respetar y hacer respetar la libertad individual y la propiedad".

⁶⁸ Art. 6 del E.B.: "El Rey, al subir al trono o al llegar a la mayor edad, prestará Juramento sobre los Evangelios y en presencia del Senado, del Consejo de Estado, de las Cortes y del Consejo Real, llamado de Castilla".

⁶⁹ Artículo 173 de la Constitución de 1812: "El Rey, en su advenimiento al Trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el reino, prestará Juramento ante las Cortes bajo la formula siguiente: "N (aquí su nombre), por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la Religión Católica, Apostólica y Romana, sin permitir otra alguna en el reino: que guardaré y haré guardar la Constitución política y Leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella: que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino: que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes: que no tomaré jamás a nadie su propiedad y que respetaré, sobre todo, la libertad política de la nación, y la personal de cada individuo: y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniere sea nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude y sea en mi defensa; y si no, me lo demande".

implícitamente se alude a la misma, al decir "que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino" y, además el artículo 174⁷⁰ declara que "el reino de las Españas es indivisible".

5. REGENCIA

1. Principios generales

El ejercicio del poder real recae en el Rey, pero en el caso de que éste no pueda ejercerlo, por su minoría de edad, incapacidad o ausencia, se constituiría la Regencia⁷¹.

El Estatuto de Bayona silencia a lo largo del Texto la posibilidad de que el titular de la Corona no tenga o pueda perder los requisitos intelectuales y físicos que son necesarios para el oficio de reinar, contemplando tan solo el supuesto de la minoría de edad del Rey.

El Título III bajo la rúbrica de la "Regencia" dedica trece artículos a su regulación, de los cuales dos de ellos tratan de la Guarda del Rey menor⁷² y del Consejo de Tutela⁷³.

Cabe mencionar que, en realidad, el concepto de Regencia como institución de Derecho público, independiente de la Guarda y Tutela, no se perfiló en España hasta el siglo XIX⁷⁴.

Durante la minoría de edad del Rey, el Reino sería gobernado por quien no es titular de la Corona: la Regencia. Esta institución cubría la etapa de interinidad hasta que el Rey alcanzaba la mayoría de edad fijada en los dieciocho años⁷⁵.

⁷⁰ Artículo 174 de la Constitución de 1812: "El reino de las Españas es indivisible, y sólo se sucederá en el trono perpetuamente desde la promulgación de la Constitución por el orden regular de primogenitura y representación entre los descendientes legítimos, varones y hembras, de las líneas que se expresan".

⁷¹ González Encinar, J.J.: *Diccionario del sistema político español*, Ed. Akal, Madrid, 1984 y *Diccionario de historia de España 3*, dirigido por Germen Bleiberg, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1979-1981, pp. 419-420: "Se llama Regencia al Gobierno de una Monarquía, cuando esta no puede ser ejercida por el Rey, o sea durante las minorías, incapacidades o ausencia de los Monarcas".

⁷² Art. 19 E.B.: "La guarda del Rey menor se confiará al príncipe designado a este efecto por el predecesor del Rey menor, y, en defecto de esta designación, a su madre".

⁷³ Art. 20 E.B.: "Un Consejo de Tutela, compuesto de cinco senadores nombrados por el último Rey, tendrá el especial encargo de cuidar de la educación del Rey menor; y será consultado en todos los negocios de importancia relativos a su persona y a su casa.

Si el último Rey no hubiere designado los senadores, compondrán este Consejo los cinco más antiguos.

En caso que hubiere al mismo tiempo Consejo de Regencia, compondrán el Consejo de Tutela los cinco senadores que sigan por orden de antigüedad a los del Consejo de Regencia".

⁷⁴ *Diccionario de historia de España 3.*, Op. cit., p. 419.

La Regencia podría ser de carácter individual o de carácter colegiado. En el primer caso, los llamamientos seguirían el orden establecido en el Texto constitucional. En este sentido, el Estatuto de Bayona dispone que será Regente la persona designada por el Rey predecesor entre los Infantes que tengan veinticinco años⁷⁶. En su defecto era elegido el Infante más alejado del Trono en el orden de herencia. En el supuesto de que éste fuese menor de edad, ejercerá la Regencia el pariente más próximo, hasta que el Rey llegue a la mayoría de edad (art. 12). Por lo tanto, se trata de una Regencia legítima, ya que es el propio Texto constitucional el que hace los llamamientos a la misma siguiendo un orden previamente establecido. Esta Regencia tiene carácter principal frente a la Regencia colegiada.

En el segundo caso, la Regencia de carácter colegiado sería subsidiaria ya que procede “en el caso de no haber designado Regente el Rey predecesor y de no tener veinticinco años cumplidos ninguno de los Infantes” (art. 16). Para cubrir este supuesto se crearía de forma automática un Consejo de Regencia compuesto de los siete senadores más antiguos⁷⁷.

Este Consejo de Regencia decidirá todos los negocios de Estado a pluralidad de votos, llevando el Ministro Secretario de Estado el registro de las deliberaciones⁷⁸. De este modo, se salvaguardaba, en cierta medida, el ejercicio de sus funciones.

En el Proyecto constitucional presentado a la Junta celebrada en Bayona, el Consejo de Regencia estaba integrado por los ministros. Esta circunstancia suscitó cierto recelo entre sus miembros, como quedó reflejado en el acta de la sesión décima⁷⁹, dando lugar a que fuesen sustituidos los ministros por los siete senadores más antiguos.

⁷⁵ Artículo 8 del E.B.: “El Rey será menor hasta la edad de dieciocho años cumplidos. Durante su menor edad habrá un Regente del reino”.

⁷⁶ Artículo 9 del E.B.: “El regente deberá tener, a lo menos, veinticinco años cumplidos”.

Artículo 10 del E.B.: “Será regente el que hubiere sido designado por el Rey predecesor entre los Infantes que tengan la edad determinada en el artículo antecedente”.

⁷⁷ Artículo 16 del E.B.: “En el caso de no haber designado regente el Rey predecesor, y de no tener veinticinco años cumplidos ninguno de los Infantes, se formará un Consejo de Regencia compuesto de los siete senadores más antiguos”.

⁷⁸ Artículo 17 del E.B.: “Todos los negocios del estado se decidirán a pluralidad de votos por el Consejo de Regencia, y el Ministro Secretario de estado llevará registro de las deliberaciones”

⁷⁹ Acta de la sesión décima, en Sanz Cid., Op. cit. p.393: “Así como respecto al art. 16, se había manifestado por algunos vocales, la oposición de que sería mejor, que a falta de Regente de designado por el Rey predecesor, y de Infantes que tuviesen la edad competente para hacerlo, recayese la Regencia a un Consejo compuesto por senadores y no en los ministros; otro tanto se había dicho con relación al Consejo de Tutela, que se establece en el artículo 20. Púsose a deliberación este punto y pareció a la Junta, con unanimidad de dictamen, que también este Consejo de Tutela debería, más bien que de los Ministros, componerse de senadores, bien que éstos habían de ser distintos de los que formasen el Consejo de Regencia en caso de haberle”.

El Estatuto de Bayona va a regular los requisitos de la figura del Regente, y a su vez va a tratar su responsabilidad y el ejercicio de sus actos.

En primer lugar, solo se exige al Regente ser mayor de veinticinco años (art. 9), aunque parece claro que no deberá parecer inhabilidad que le impida ejercer su cargo. En este sentido, el Texto constitucional se inspira en los artículos 18 y 19 del Senado Consulto francés del año XII. En segundo lugar, el Regente tendrá asignada una renta que vendrá constituida por la cuarta parte de la cantidad de que estaba dotaba la Corona, siendo, por tanto, el Tesoro de la Corona el que soportase dicha cuantía. En la Constitución de 1812, por el contrario, serán las Cortes las que determinen su cuantía.

La Regencia se extingue por la mayoría de edad del Rey fijada en los dieciocho años. Esta previsión corrobora el carácter provisional que supone la misma. Además conviene señalar que el ejercicio de la Regencia no da derecho alguno sobre la persona del Rey menor⁸⁰ y que al Regente se le exonera de responsabilidad de cualquier tipo respecto de los actos de Administración derivados del ejercicio de la Regencia (art. 13). Como pone de manifiesto Sanz Cid, "si el Proyecto Constitucional hubiese establecido la responsabilidad del Rey, por actos propios de su magistratura, seguramente, que la protesta entre los diputados hubiese sido clamorosa, y en cambio, la irresponsabilidad establecida para el Regente provocó cierta oposición en algunos diputados como Frías, Góngora y Benuza, lo que únicamente se explica, porque se les escapase la naturaleza jurídica y política del cargo"⁸¹. De otro lado, todos los actos de Regencia se producirían en nombre del Rey menor (art. 14). Como se aprecia, se reproducen los artículos 25 y 26 del Senado Consulto del año XII. La Constitución de Cádiz no se menciona sobre estos extremos.

El Estatuto de Bayona no prevé una practica habitual en el ejercicio de la Regencia como era la de prestar juramento de fidelidad al Monarca y observancia de las condiciones que le hubiesen impuesto las Cortes, haciendo entrega del Gobierno del Reino en el momento en que el Rey llegase a la mayoría de edad o hubiese cesado el motivo de su imposibilidad para el ejercicio del poder real.

La Constitución de 1812 dedica el Capitulo III del Título IV bajo la rúbrica "De la menor edad del Rey, y de la Regencia", dieciséis artículos que van del 185 al 200 a regular todas aquellas cuestiones referidas a la Regencia, tanto por minoría de edad del Rey, como por imposibilidad de éste de ejercer su autoridad por cualquier causa física o

⁸⁰ Artículo 18 del E.B.: "La Regencia no dará derecho alguno sobre la persona del Rey menor".

⁸¹ Sanz Cid, Op. cit, p. 335.

moral. Pero, además, contempla hasta la reunión de Cortes extraordinarias y siempre que no se hallaren reunidas las ordinarias, una Regencia Provisional, en cuya composición, entre otros miembros, se encuentra la Reina madre (art. 189). Reunidas las Cortes extraordinarias nombrarán una Regencia compuesta de tres o cinco personas (art. 192). En caso de que “el impedimento del Rey pasare de dos años”, si el sucesor inmediato fuera mayor de dieciocho años, las Cortes podían nombrarle Regente (art. 188). La Constitución de Cádiz contempla el juramento que debía de prestar la Regencia, que seguía la fórmula establecida para el Rey a la que se le añadía la cláusula de fidelidad al Rey (art. 196). El Estatuto de Bayona, sin embargo, omite toda referencia al juramento del Regente.

2. La Guarda del Rey menor y la Tutela.

Dentro del Título III dedicado a la Regencia, podemos ver dos de los artículos referidos a la Guarda del Rey menor⁸² y al Consejo de Tutela⁸³.

La Guarda se confiaba al Príncipe designado a este efecto por el predecesor del Rey menor, y en su defecto a la madre. En el Proyecto constitucional presentado ante la Junta de Bayona la Guarda del Rey menor se confiaba a su madre, y en su defecto, a la persona nombrada por el Rey predecesor, siendo acorde con el Senado Consulto del año XII y con nuestro derecho histórico, ya que en la Ley Tercera, Título XV de las Partidas se llamaba a estas mismas personas y en el mismo orden.

La alteración en el orden señalado supone una novedad respecto a la tradición española que sigue la Ley de Las Partidas para regular todas las cuestiones referentes a la minoría de edad del Rey, disponiendo que los guardadores reales fueran los nombrados por el Rey difunto y, en su defecto serían las Cortes las encargadas de designarlos. Cuando vivía la madre del Rey niño, tenía que ser ella la primera guardadora y todos debían de obedecerla. En caso de incapacidad real, se seguían los mismos preceptos para constituir la Regencia.

⁸² Artículo 19 del E.B.: “La Guarda del Rey menor se confiará al Príncipe designado a este efecto por el predecesor del Rey menor, y, en defecto de esta designación, a su madre”.

⁸³ Artículo 20 del E.B.: “Un Consejo de Tutela, compuesto de cinco senadores nombrados por el último Rey, tendrá el especial encargo de cuidar de la educación del Rey menor; y será consultado en todos los negocios de importancia relativos a su persona y a su casa. Si el último Rey no hubiere designado los senadores, compondrán este Consejo los cinco más antiguos. En el caso que hubiere al mismo tiempo Consejo de Regencia, compondrán el Consejo de Tutela los cinco senadores que sigan por orden de antigüedad a los del Consejo de Regencia”.

En la Edad Moderna siguieron en vigor las Leyes de las Partidas, pero el absolutismo de los Austrias y los Borbones privó de gran importancia a las Cortes, y, en la minoría de Carlos II -único del periodo de los Austrias -, las Cortes no tuvieron intervención alguna.

Durante el siglo XIX se separaron ya claramente los conceptos de Regencia y Tutoría real, y las diversas Constituciones precisaron la forma en que debían establecerse y regularse ambas. Pero el Estatuto Real de 1834⁸⁴ puso de nuevo en vigor en esta materia las Leyes de las Partidas. El tutor del Rey es siempre la persona designada por el Monarca anterior en su testamento o, en defecto de tal designación, su padre o madre viudos; y, a falta de ambos, la persona designada por las Cortes.

La Tutela del Rey menor se encomendaba a un Consejo de Tutela compuesto de cinco senadores nombrados por el último Rey. Para evitar que un mismo senador asumiera el cargo de Regente y de Tutor, el Texto constitucional recoge expresamente que el Consejo de Regencia se constituye de los siete senadores más antiguos, dando prioridad a este Consejo frente al de Tutela, al asignarle los senadores de mayor experiencia.

El Consejo de Tutela tendrá encomendado “el especial encargo” de cuidar de la educación del Rey menor. Pero, además, será consultado en todos los negocios de importancia relativos a su persona y a la Casa Real.

La Constitución de 1812 confiere la Tutela del Rey menor a la persona designada por el Rey difunto en su testamento y, en su defecto, a la Reina madre mientras esta permanezca viuda. En ausencia de ambos, será nombrado por las Cortes, exigiéndose en el primer y tercer caso que el tutor sea natural del Reino (art. 198).

6. INVIOLABILIDAD E IRRESPONSABILIDAD DEL REY.

Además del orden sucesorio, otra nota distintiva que caracteriza la Monarquía es la inviolabilidad e irresponsabilidad del Rey.

Como se señala en el Estatuto de Bayona y se va a mantener hasta 1869, el Rey lo es “por la gracia de Dios”⁸⁵, lo que evidencia su carácter sagrado. Por lo tanto, el Rey

⁸⁴ Tomas Villaroya, J. *El Sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, p. 89.

⁸⁵ Vid. Preámbulo del E. B.: “En el nombre de Dios Todopoderoso: Don Josef Napoleón, por la gracia de Dios, Rey de las Españas y de las indias: Habiendo oído a la Junta Nacional, congregada en Bayona de orden de nuestro muy caso y muy amado hermano José Napoleón, Emperador de los franceses (...),

estaba dotado de un poder sobrenatural que le hacía ser objeto del máximo respeto y consideración.

La condición de inviolable del Rey expresa la preeminencia del Monarca como suprema dignidad, de ahí que se le pretenda proteger no solo solemnemente sino de forma absoluta, esto es, “frente a todos y en todos los casos”⁸⁶.

El Estatuto de Bayona de 1808 y todos los Textos constitucionales posteriores recogen el carácter “inviolable” de la persona del Rey, así como su carácter sagrado, a excepción de la Constitución de 1869 que omitió esta característica, si bien es cierto que el Estatuto de Bayona no lo recoge expresamente.

Como atributo irrenunciable de la Corona encontramos la irresponsabilidad del Rey, lo que hace necesario que alguien responda de sus actos.

La atribución de la responsabilidad a sujetos no ejercientes de la función que origina ésta ha planteado una serie de problemas teóricos que la doctrina ha tratado de solventar a través de la denominada “responsabilidad por influencia”⁸⁷, según la cual el Rey no podía querer el mal, siendo el mal consejo o la mala influencia ejercida por sus ministros los que lo causaban y, en consecuencia, eran los responsables del acto ilegítimo.

La irresponsabilidad del Rey, aunque predicable también de su persona, ha de considerarse más directamente referida a sus actos y en consecuencia, el Rey no responde de sus actos ya sean estos de carácter político o institucional, ya sean de carácter personal. Ante esta circunstancia es necesario que alguien responda de los mismos y van a ser los ministros los que asuman esta responsabilidad.

El artículo 31 recoge expresamente la responsabilidad ministerial al señalar: “los ministros, cada uno en la parte que le toca, serán responsables de la ejecución de las leyes y de las ordenes del Rey”.

Este precepto parece afirmar en primer lugar, la idea de que la responsabilidad se centra en actos de mera ejecución, o sea, actos jurídicos. En este sentido los ministros serían agentes de la potestad ejecutiva cuya titularidad correspondía al Rey. Pero además, la responsabilidad se predicaba tanto de la ejecución de las leyes como de las

hemos decretado y decretamos la presente Constitución, para que se guarde como ley fundamental de nuestros Estados y como base del pacto que une a nuestros pueblos con Nos y a Nos con nuestros pueblos”.

⁸⁶ Aragón Reyes, M.: *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2001, p. 41.

⁸⁷ Fernández Sarasola, I.: “La responsabilidad del gobierno en los orígenes del Constitucionalismo español”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 41, 1996, p. 183

ordenes del Rey”, lo que suponía, que en ambos casos se estaba ante una vinculación regia toda vez, era el Rey nuevamente el que tenía encomendadas estas facultades. Por lo tanto, los ministros no solo podían entenderse como agentes ejecutores de la voluntad del Rey en lo que a las ordenes se refiere, sino también en lo que respecta a la ejecución de la leyes, dado que la ley era originariamente norma regia.

En consecuencia, se hacía en última instancia responsables a los ministros por la dirección política del Estado trazada por el Rey, originándose un traslado de responsabilidad, pero no de funciones, del Rey a los ministros ejecutores de sus actos. Esto se verifica no solo mediante el reconocimiento expreso de la responsabilidad de los ministros por la ejecución de leyes y ordenes regias, sino también a través de la figura del “refrendo” que el artículo 28 recoge en los siguientes términos: “un Secretario de Estado con la calidad de Ministro, refrendará todos los decretos”.

La concepción que históricamente ha desempeñado la figura del refrendo⁸⁸ de traspaso de la responsabilidad pero no de la función es contemplada en el Estatuto de Bayona. El refrendo correspondía exclusivamente al Secretario de Estado.

Sin embargo, aunque tanto la responsabilidad por la ejecución de leyes y ordenes del Rey como el refrendo de los decretos expresaban un movimiento traslativo de responsabilidad del Monarca como órgano de gobierno a los ministros como ejecutores, conviene señalar varios aspectos. En primer lugar, en el caso de los ministros, cualquiera de ellos podía ser responsable de la ejecución de las leyes y ordenes regias, sin embargo a tenor del artículo 31 la responsabilidad era de carácter individual, dado que “cada uno en la parte que le toca” asumía la misma al ejecutar aquellas disposiciones que afectaban a su ramo de la Administración. En segundo lugar, el refrendo correspondía exclusivamente al Secretario de Estado, por lo tanto, sólo cabía la responsabilidad de éste ya que al refrendar los decretos se había hecho acreedor de la misma.

En consecuencia, encontramos por un lado, una responsabilidad individual de los ministros por la actuaciones ilegítimas realizadas en la ejecución de leyes y ordenes regias que correspondían a su ramo de Administración y una responsabilidad exclusiva del Secretario de Estado refrendante en lo que a los decretos del Rey se refiere.

Pero, además, preveía el Texto constitucional el que las Cortes ejercieran un control político sobre la conducta de un Ministro. El artículo 85⁸⁹ contiene un

⁸⁸ González Trevijano, P.: *El Refrendo*. BOE: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 287.

mecanismo, un tanto complejo, a través del cual las Cortes podían exigir la responsabilidad personal de los ministros. Esta previsión constitucional se concretaba en las “quejas graves y motivadas” sobre su conducta, sin embargo, las consecuencias o efectos que tendrían esas quejas en el caso de ser admitidas se desconocen ya que el Estatuto guarda silencio respecto a las mismas.

La Constitución de Cádiz de 1812 contrasta con el artículo 31 del Estatuto de Bayona de 1808, ya que si bien éste regula muy vagamente la responsabilidad ministerial, la Constitución gaditana dispone que “la persona del Rey es sagrada e inviolable y no esta sujeta a responsabilidad” (art. 168). Y, además, contempla la responsabilidad de los Secretarios del despacho⁹⁰ en los artículos 225 a 229.

7. DOTACIÓN ECONÓMICA

El Estatuto de Bayona en su Título IV dedica cuatro artículos, del 21 al 24 a la “Dotación de la Corona”.

La diferenciación entre bienes del Rey y bienes del Estado se ha ido llevando a efecto progresivamente a lo largo de la historia. Esto se aprecia al analizar el proceso de evolución de las Monarquías, en el que se observa que durante la época de la Monarquía absoluta no existía la separación entre ingresos y gastos del Estado y la dotación asignada a la Corona. Esto resultaba lógico dado que la mayoría de los servicios del Estado eran considerados servicios al Rey⁹¹.

El Texto Constitucional adopta el sistema llamado de “lista civil”, ya incluso el primer Proyecto constitucional hacia una referencia al mismo, dado que este Título adoptaba la rúbrica de “Dotación de la Corona. Lista civil”. Este sistema se utilizaba como método para diferenciar y separar aquellos recursos públicos destinados a la Casa del Rey del resto de los mismos y, a su vez, del propio Patrimonio privado del Rey.

⁸⁹ Artículo 85 del E.B.: “En caso de que las Cortes tengan que manifestar quejas graves y motivadas sobre la conducta de un Ministro, la representación que contenga estas quejas y la exposición de sus fundamentos, votada que sea, será presentada al trono por una diputación. Examinará esta representación de orden del Rey, una comisión compuesta de seis consejeros de Estado y de seis individuos del Consejo Real”.

⁹⁰ Lizaur y Lacave, I.: *La carta otorgada*, Imprenta helénica, Madrid, 1986, p. 44. y Mellado Prado, P.: *La responsabilidad política del gobierno en el ordenamiento Español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, D.L., Madrid, 1988.

⁹¹ Cazorla Prieto, L.M.: *Derecho Financiero y Tributario*, Elcano: Aranzadi. D.L., Navarra, 2.000, p. 115.

Con el sistema de “lista civil” se atribuía a la Corona una cantidad concreta para subvenir a los gastos derivados del ejercicio de sus funciones. El origen de esta técnica e incluso del mismo término de “lista civil” parece encontrarse en Gran Bretaña, y en el enfrentamiento entre Corona y Parlamento, que se resolvió en la Gloriosa Revolución de 1688. El Parlamento no sólo vino a asumir el derecho a votar los impuestos, sino también el de autorizar el gasto de los recursos allegados mediante el sistema impositivo y, consecuentemente, a limitar los fondos públicos que quedaban a disposición de la Corona. Los gastos derivados de las necesidades militares quedaron bajo estricta vigilancia y regulación parlamentaria. A la Corona se le concedió una dotación destinada a “hacer frente a los gastos de la Casa Real y retribuir los empleos civiles, cuya lista había de ser sometida a la Cámara. Así surgió la llamada lista civil”⁹².

La *Civil List Act* de 1699 consolidó el sistema, que evolucionó durante el siglo XVIII en dos sentidos: por una parte, reduciendo prácticamente su cobertura a la Casa Real, *strictu sensu*; por otra, cobrando, a partir de 1760, un cierto carácter de compensación por la renuncia del soberano a favor del Tesoro Público a las rentas derivadas de los bienes de la Corona, reliquia de aquellos ingresos ordinarios de la misma, que habían constituido la fuente esencial de recursos públicos durante la Edad Media.

El Estatuto de Bayona contempla dos modalidades. De un lado atribuye al Rey una serie de bienes concretos y, de otro, indica la dotación anual que el Tesoro Público debía de entregar al Tesoro de la Corona. En consecuencia, dotación y Patrimonio Real se configuran así, como el origen de los recursos pertenecientes a la Corona, quedando desligados del Patrimonio privado del Rey y del resto de recursos estatales.

En el primer caso, el Patrimonio de la Corona conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 21 estaría compuesto de los “palacios de Madrid, de El Escorial, de San Ildefonso, de Aranjuez, de el Pardo y de todos los demás que hasta ahora han pertenecido a la misma Corona, con los parques, bosques, cercados y propiedades dependientes de ellos, de cualquier naturaleza que sean”. Por tanto, estos bienes, muebles e inmuebles, se encontraban afectados al servicio de la Corona, constituyendo una masa patrimonial diferenciada de la dotación asignada a los miembros de la Familia Real. Pero, además, se establece en el párrafo segundo de este

⁹² Sáinz de Bujanda: *Hacienda*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1989, pp. 264-279. Ver también Phillips, O. Hood y Jackson, Paul, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 1978, pp. 221-275.

precepto que las rentas que originen estos bienes serán incluidas en el Tesoro de la Corona y “si no llegan a la suma anual de un millón de pesos fuertes, se les agregaran otros bienes patrimoniales, hasta que su producto o renta total complete esta suma”. En consecuencia, sería ingresada en el Tesoro de la Corona la cantidad anual de un millón de pesos fuertes en concepto de productos o rentas de esos bienes patrimoniales.

En segundo lugar, conviene señalar que el Tesoro Público entregaría al de la Corona, de un lado una “suma anual de dos millones de pesos fuertes, por duodécimas partes o mesadas” y de otro, unas rentas anuales que en concepto de alimentos se asignaban a los Infantes de España al alcanzar la edad de doce años. La cuantía asignada varía en función de si se trataba del Príncipe heredero, un Infante o una Infanta⁹³. Por lo tanto, la dotación del Tesoro de la Corona vendría atribuida a la Corona como institución y, a cada uno de los Infantes como miembros de la Familia Real.

La Reina viuda dispondrá también de una renta de “viudedad”⁹⁴, sin embargo ésta era tomada del Tesoro de la Corona. La asignación personal a la Reina viuda estaba contemplada en el artículo 15⁹⁵ del Senado Consulto del año XII.

La diferenciación entre bienes del Rey y bienes del Estado va a ser seguida en el artículo 220⁹⁶ de la Constitución de 1812, desapareciendo a partir de la Constitución de 1837 al establecer en su artículo 49 que “la dotación del Rey y de su familia se fijará por las Cortes al principio de cada reinado”. Esta fórmula será seguida por casi todas las Constituciones posteriores (la de 1845, art. 48; Proyecto de 1856, art. 51; de 1876, art. 57). Solamente la Constitución de 1869 varía ligeramente esta fórmula al referirse únicamente a la dotación del Rey sin hacer alusión a la Familia Real.

Las directrices fijadas por el Estatuto de Bayona respecto a la afectación de bienes públicos de la Corona, va a ser seguida por la Constitución de 1812, que indica en su artículo 214 que “pertencen al Rey todos los Palacios reales que han disfrutado sus predecesores”, derivándose, la reunión de un conjunto de bienes bajo la

⁹³ Artículo 23 del E.B.: “Los Infantes de España, luego que lleguen a la edad de doce años, gozarán por alimentos una renta anual, a saber: el Príncipe heredero, de 200.000 pesos fuertes. Cada uno de los Infantes de 100.000 pesos fuertes. Cada una de las Infantas, de 50.000 pesos fuertes. El tesoro público entregará estas sumas al tesorero de la Corona”. Alzaga Villaamil, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo V, Cortes Generales, Edersa, D.L., Madrid, 1983, p. 290 y ss.

⁹⁴ Artículo 24 del E.B.: “La Reina tendrá de viudedad 400.000 pesos fuertes, que se pagarán del tesoro de la Corona”.

⁹⁵ Art. 15 Senado Consulto del año XII: “El Emperador podrá fijar la viudedad de la Emperatriz estableciéndola sobre la lista civil”

⁹⁶ Artículo 220 de la Constitución de Cádiz: “La dotación de la casa del Rey y los alimentos de su familia de que hablan los artículos precedentes se señalarán por las Cortes al principio de cada reinado y no se podrán alterar durante él”

denominación del Patrimonio Real, que no vuelven a ser objeto de regulación constitucional hasta 1856 con el Proyecto de Constitución, que va a regular en su artículo 53 la necesidad de autorización por una Ley especial "para enajenar en todo o en parte los bienes del patrimonio de la Corona".

De cualquier forma, podemos considerar que los bienes de la Corona y sus anexos (parque, bosques, cercados y propiedades dependientes de ellos), que tradicionalmente se han dedicado al uso del Rey y su familia, pero no han sido considerados propiedad privada del Monarca, van a constituir una categoría especial. En palabras de García Oviedo, esta categoría especial, deriva de su afectación al servicio del "realce de la dignidad de la Institución real"⁹⁷.

8. OFICIOS DE LA CASA REAL

El Estatuto de Bayona bajo el Título V "de los Oficios de la Casa Real", dedica dos artículos a una institución cuya configuración y características han ido evolucionando a lo largo de la historia.

La confusión entre la esfera "doméstica" del Rey y la esfera "oficial" va a ser "objeto de varios intentos de racionalización"⁹⁸. Era necesario llevar a efecto con carácter previo una diferenciación funcional entre los empleos de la Casa del Rey y los empleos de la Administración del Estado, es decir, entre el Monarca y el Estado. Sin embargo, el problema radicaba en que ambas esferas se encontraban directamente relacionadas con el Monarca.

Desde principios del siglo XVIII se ha ido configurando la Casa Real como organización parcialmente separada del Estado. De este modo, el Reglamento de 1 de enero de 1707 regula el número y clases de personal al servicio del Rey en su esfera doméstica, y a esta disposición le siguen otras hasta el período constitucional: dos Relaciones de 16 de junio de 1739⁹⁹ y tres Reglamentos de 18 de marzo de 1749¹⁰⁰.

⁹⁷ Garrido Falla, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Constitucionales, tomo II, Madrid, 1980, p. 528.

⁹⁸ López Guerra, L.: "Comentario al artículo 65", en Alzaga, Oscar: *Comentario a la Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid, 1983, p.363.

⁹⁹ Reglamento de 1 de enero de 1707: "Relaciones dedicadas, una del "estado presente de la Real Casa en cuanto a goces, sueldos y gastos, incluso las reales mesas" y la otra "en que se pone la suma en que queda el nuevo reglamento de planta fija"; Menéndez Rexach, A.: *La jefatura del Estado en el Derecho Público Español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1979, p. 31.

¹⁰⁰ "El primero "de la Casa del Rey", el segundo "de la Vasa de la Reina" y el tercero "de la Real Capilla de S.M.".

Con toda esta reglamentación se crea una relación del personal de la Real Casa, en la que se simplifica ésta (el Reglamento de 1761 realiza la fusión de las Casas del Rey y de la Reina), se crea el órgano directivo (el Mayordomo Mayor) y se trata de formar, de un modo claro, la relación existente entre la Casa Real y la Administración del Estado, declarándose un sistema de incompatibilidades de sueldos, a la vez que se regula una compatibilidad de cargos entre la Real Casa y la Administración. No obstante, a pesar de todos los esfuerzos por llevar a efecto esta diferenciación, la Administración del Estado sigue interviniendo en los asuntos de la Casa del Rey (así, la Secretaria de Despacho de Gracia y Justicia en el nombramiento concreto de personal) y, junto a la Casa Real, se siguen creando una serie de servicios independientes relacionados con la persona del Monarca: Real Cámara y Reales Caballeriza y Ballestería.

Esta diferenciación entre esfera doméstica y esfera pública va a ser objeto de tratamiento constitucional, dedicándole el Estatuto de Bayona en el Título V dos artículos, inspirados en el artículo 48 del Senado Consulto del año XII, a los oficios de la Casa Real.

El Texto constitucional recoge el esquema básico de la organización de la Casa del Rey, que rompe con la estructura tradicional española que descansaba en la figura del Mayordomo mayor, órgano directivo de gran relevancia dentro de la misma. Ahora, la organización de la Casa del Rey esta jerárquicamente presidida por los "Jefes de la Casa Real", bajo los cuales se encontraba el personal subalterno o servidumbre.

Los Jefes de la Casa del Rey, nombrados por el Rey, eran seis: un Capellán mayor, un Mayordomo mayor, un Caballerizo mayor, un Camarero mayor, un Motero mayor y un Gran Maestro de ceremonias (art. 25). La denominación de los "Jefes" nos da un adelanto de cuales serían las atribuciones que tendrían encomendadas, sin embargo, ningún precepto las desarrolla.

Dentro de la organización encontramos el personal subalterno o servidumbre de la Casa Real, integrado por los Gentiles Hombres de Cámara, Mayordomos de semana, Capellanes de honor, Maestros de ceremonia, Caballerizos y Ballesteros (art. 26).

Por lo tanto, el Estatuto de Bayona confirma una tendencia hacia la autonomía del Rey en los asuntos de su Casa.

VIII. EL SENADO

1. INTRODUCCIÓN

Inspirado en el modelo francés, el Senado fue una de las innovaciones introducidas por el Estatuto de Bayona en las instituciones de la Monarquía española. Sin precedentes en el Derecho español, el Texto constitucional lo recoge en su Título VII y le dedica del artículo 32 al 51.

Las opiniones acerca de su naturaleza son discrepantes. Frente a un sector de la doctrina que le atribuye naturaleza de órgano legislativo, entre los que cabe destacar García Fernández, Espín Templado¹⁰¹ y Fernández Segado¹⁰² que, no sólo lo introducen dentro del poder legislativo, sino que además llegan a considerar "bicamerales" las Cortes del Estatuto de Bayona, podemos decir que el Senado es un órgano de apoyo a la voluntad regia¹⁰³, cuya función esencial era la de “velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de imprenta”, una vez que ésta última se estableciera por la ley correspondiente (art. 39)¹⁰⁴. Esto se desprende de la propia lectura del Texto constitucional, ya que ni por su composición (art. 32)¹⁰⁵, ni por sus competencias (art. 39), el Senado tuvo el carácter de auténtica Cámara legislativa.

A mediados del siglo XIX, el Conde de Toreno percibió que, a pesar de su denominación, este órgano napoleónico encerraba una institución bien distinta¹⁰⁶.

El Senado asumía funciones referidas a la eficacia constitucional y a la garantía de derechos legales. En ambos supuestos recoge la disciplina que a este respecto instauraron en Francia los Senado Consulto de los años X y XII, poniendo de manifiesto una vez más, como señala Sanz Cid, que muchos de sus preceptos resultan ser “una transcripción de disposiciones entresacadas del Derecho constitucional de la Revolución y del Imperio, en la que a lo sumo, se habían recogido algunas referencias al carácter y

¹⁰¹ García Fernández, F.J y Espín Templado, E.: *Esquemas del constitucionalismo español, 1808-1876*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, p. 146.

¹⁰² Fernández Segado, F.: *Las Constituciones históricas españolas*, ICAI, Madrid, 1986, p. 61.

¹⁰³ Torres del Moral, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Átomo Ediciones, Madrid, 1988, p. 30.

¹⁰⁴ Art. 39 E.B.: “Toca al Senado velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de imprenta, luego que esta última se establezca por ley, como se previene después, Título XIII, art. 145. El Senado ejercerá estas facultades del modo que se prescribirá en los artículos siguientes”.

¹⁰⁵ Art. 32 E.B.: “El Senado se compondrá: 1º De los Infantes de España que tengan diez y ocho años cumplidos. 2º. De veinticuatro individuos nombrados por el Rey entre los Ministros, los Capitanes generales del ejército y armada, los Embajadores, los Consejeros de Estado y los del Consejo Real”.

¹⁰⁶ Conde de Toreno, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Atlas-BAE, Madrid, 1953, p. 87.

tradición de los españoles¹⁰⁷”. Para el ejercicio de la función de velar por la libertad individual, se formaría la Junta Senatorial de Libertad Individual (art. 40 a 44) y para la libertad de imprenta, la Junta Senatorial de Libertad de Imprenta (art. 45 a 49).

2. COMPOSICIÓN

El Senado estaba integrado de todos aquellos Infantes de España mayores de dieciocho años y de veinticuatro individuos nombrados por el Rey entre los Ministros, Capitales Generales del Ejército y Armada, Embajadores y los Consejeros de Estado y del Consejo Real (art. 32). A lo que habría que añadir que “los Consejeros de Estado actuales, serán individuos del Senado” (art. 35).

Este precepto se inspira en el artículo 57¹⁰⁸ del Senado Consulto del año XII, aunque el Estatuto de Bayona simplifica su composición.

Como requisito para ser miembro del Senado se requería tener “cuarenta años cumplidos” (art. 33).

El número de senadores quedaba limitado por el Texto constitucional, al establecerse expresamente en el artículo 35 que “no se hará ningún nombramiento hasta que hayan quedado reducidos a menos del número de veinticuatro determinado por el artículo 32”, lo que implícitamente suponía la prohibición de llevar a efecto nuevas designaciones en tanto en cuanto no cesara algún senador en su cargo, toda vez no se contemplaba la posibilidad de destitución.

La condición de senador era de carácter vitalicio, garantizándose la permanencia en el cargo frente a la arbitraria destitución, dado que no podían ser privados del ejercicio de sus funciones, sino en virtud de una sentencia legal dada por los tribunales competentes (art. 34). Por lo tanto, podemos decir que el Senado se proyectaba como un “cuerpo reducido de alta cualificación política y militar”¹⁰⁹, de miembros vitalicios, en su mayor parte designados por el Monarca.

El Presidente del Senado sería elegido entre los senadores y nombrado por el Rey. Su mandato duraba un año (art. 36).

¹⁰⁷ Sanz Cid, Op. cit., p. 442.

¹⁰⁸ Art. 57 Senado Consulto del año XII: “El Senado se componía de los Príncipes franceses mayores de dieciocho años, de los Titulares de las grandes dignidades del Imperio, de ochenta miembros nombrados sobre la presentación de los candidatos elegidos pro el Emperador, de las listas formadas pro Iso Colegios Electorales del Departamento y de los ciudadanos que el Emperador juzgue conveniente elevar a la dignidad de Senador”

¹⁰⁹ Clavero, B.: *Manual de historia constitucional de España*, Ed. Alianza, S.A., Madrid, 1989, p. 19.

El Senado era convocado “o de orden del Rey, o a petición de las Juntas, de que se hablaría después en los artículos 40 y 45 (Junta Senatorial de Libertad Individual y Junta Senatorial de Libertad de Imprenta), o para los negocios interiores del cuerpo” (art.37). De este precepto parece deducirse tres posibles formas de convocatoria: la Real, la de las Juntas (Junta Senatoria de Libertad Individual y de Libertad de Imprenta) y la “autoconvocatoria”¹¹⁰ del propio Senado para asuntos internos del órgano. En este último supuesto, no se especifica en el Texto constitucional quién sería el competente para su convocatoria, debiendo suponerse que sería el propio Presidente el encargado de la misma, teniendo en cuenta que se tratarían todas aquellas cuestiones internas del órgano.

3. ATRIBUCIONES.

El Estatuto de Bayona instituye un Senado que no puede concebirse como Cámara legislativa, dado que no asume estas funciones, sino como un órgano de apoyo a la voluntad regia al que se le atribuyen funciones garantizadoras de determinadas libertades individuales. Diversos estudiosos lo corroboran. Entre ellos, se encuentran Santamaría de Paredes, quien sostiene que el Senado "no era un cuerpo colegislador, sino más bien una institución, cuyas atribuciones y significación política recuerdan las de la Justicia mayor de Aragón"¹¹¹; Posada, considera que se trata de “un Senado, guardián y garantía de los derechos políticos”¹¹²; Toreno, por su parte, señala que “al sonido de la voz Senado cualquiera se figuraría haber sido erigido aquel cuerpo con la mira de formar una segunda y separada Cámara que tomase parte en la discusión y aprobación de las leyes: pero no era así”¹¹³; y Rico y Amat estima que “el Senado era más bien un Consejo moderador de la potestad real”¹¹⁴.

Esta configuración del Senado, propia del Senado Consulto del año XII, se aprecia en la Proclama que con fecha 12 de julio de 1808, dirige José Bonaparte como garante de la Cámara a los españoles desde Vitoria: "La Constitución, cuya observancia vais a jurar... instituye un Senado que, siendo el garante de la libertad individual y el

¹¹⁰ Merino Merchan, J:F.: *Regímenes Históricos Españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 30.

¹¹¹ Santamaría de Paredes, V.: *Curso de Derecho político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente*, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fe, Madrid, 1983, p. 668.

¹¹² Posada, A.: *Tratado de Derecho Político*, II vols. Madrid, 1935, p. 270.

¹¹³ Conde de Toreno.: *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*. Atlas, BAE, Madrid, 1953, p. 316

¹¹⁴ Rico y Amat, J.: *Historia Política y Parlamentaria de España I.*. Escuelas Pias, Madrid, 1961, p. 152.

sostén del Trono en las circunstancias críticas, serán también, por su propia reunión, el asilo honroso con cuyas plazas se verán recompensados los más eminentes servicios al Estado"¹¹⁵.

Las funciones del Senado se pueden concretar, de un lado, en las referidas a las garantías de derechos legales (protección de la libertad de imprenta y protección de la libertad personal frente a posibles violaciones de la misma) y de otro, en las referidas a la eficacia constitucional (suspensión de la Constitución en situaciones de crisis y declaración de inconstitucionalidad de los actos de las Juntas de Elección).

En la primera función de defensa de libertades opera a instancia de particulares; en las restantes, sólo puede hacerlo "a propuesta del Rey".

1. Garantías de Derechos legales

La función de garantía de derechos se reserva al Senado y se concreta en la conservación de la libertad individual y en la de la libertad de imprenta "luego que ésta última se establezca por ley" (art. 39), frente a posibles violaciones de las mismas. A este fin se crea la Junta Senatorial de Libertad Individual y la Junta Senatorial de Libertad de Imprenta.

La simple denominación que reciben estas Juntas ya nos pone en antecedente sobre cuáles serían sus principales funciones: velar y amparar los derechos que ellas protegen.

2. La Junta Senatorial de Libertad Individual

El Estatuto de Bayona dedica cinco artículo, del 40 al 44, a regular la composición y atribuciones de la Junta Senatorial de Libertad Individual, en los que se pone de manifiesto el complejo procedimiento establecido para salvaguardar la libertad individual de las personas detenidas arbitrariamente.

La Junta Senatorial de Libertad Individual se componía de cinco senadores, nombrados en el Senado (art. 40).

Sus atribuciones consistían en conocer, en virtud de un parte que le daba el Ministro de policía general, de las prisiones ejecutadas contra los individuos detenidos

¹¹⁵ García Venero, M.: *Historia del Parlamentarismo Español*, (1810-1833), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1946, p. 49.

por conspiración contra el Estado, cuando se produjese la detención durante más de un mes de esa persona sin haberla puesto en libertad o a disposición del Tribunal competente (art. 40). En estos supuestos la persona detenida podía recurrir directamente por sí, a través de sus parientes o representantes y por medio de petición a la Junta Senatorial de Libertad Individual (art. 41). Si por esta Junta, que se supone sería la encargada de revisar el caso, no se estimaba que el “interés del Estado” justificaba la detención durante más de un mes, requería al Ministro que había mandado la prisión para que pusiera a la persona detenida en libertad o a disposición del Tribunal competente (art. 42). Si después de tres requerimientos consecutivos durante el espacio de un mes, el Ministro que mando la prisión no daba cumplimiento a los mismos, la Junta pedía la convocatoria del Senado para que, tras analizar la situación y deliberar sobre los motivos de la misma, declarase que la detención se presume arbitraria (art. 44). En este caso, el Presidente del Senado elevaba al Rey la deliberación motivada, quien a su vez, encomendaba a una Junta compuesta de los Presidentes de Sección del Consejo de Estado y de cinco individuos del Consejo Real su examen (art. 44). Sin embargo, el Texto constitucional no señala que tipo de resolución dictaría la Junta, ni los efectos que tendría la misma.

La Junta Senatorial de Libertad Individual revestirá una gran importancia tanto en Francia, donde ya estaba instaurada, como en España donde su implantación era novedosa.

Para Francia suponía dejar de lado el penoso recuerdo de las “lettres de cachet”, que eran aquellas cartas con el sello real, en las que se ordenaba arbitrariamente y sin la garantía que ofrecía un previo proceso, el encarcelamiento o destierro de alguna persona.

En España constituía un gran avance en orden a las libertades, sin embargo, la complejidad del procedimiento establecido, dada la extensión de los plazos fijados y la omisión de las consecuencias o efectos jurídicos de sus resoluciones no suponía la mejor garantía en orden a la función de amparo de derechos fundamentales que se le atribuía.

3. La Junta Senatorial de Libertad de Imprenta

El derecho de libertad de imprenta¹¹⁶ no tenía en España tradición alguna. No sucedía lo mismo en Francia en el que ya se encontraba vigente en el Senado Consulto del año XII.

El Estatuto de Bayona preveía el establecimiento de la libertad de imprenta “después de transcurridos dos años de la plena entrada en vigor del mismo” (art. 145), lo que en virtud del artículo 143 sería el 1 de enero de 1813. Este precepto suponía un aplazamiento de la misma pero, además, la previsión de su establecimiento por una futura ley (art. 39), limitaba aún más su ejercicio. Por lo tanto, el reconocimiento de este derecho constituía, tan solo, una simple promesa que tardaría muchos años en ver la luz.

La Junta Senatorial de Libertad de Imprenta regulada del artículo 45 al 49 tenía un funcionamiento muy similar a la de Libertad Individual.

Compuesta de cinco senadores nombrados por el Senado, su misión consistía en velar por la libertad de imprenta, pero en lo referido a los libros impresos, dado que los papeles periódicos no gozaban de su protección (art. 45). De esta forma, los autores, impresores y libreros que se les hubiese impedido la impresión o la venta de una obra, podían recurrir, directamente y por medio de petición a esta Junta (art. 46). Si esta entendía que la publicación de la obra “no perjudica al Estado”, requería al Ministro que dio la orden, para que procediese a su revocación (art. 47). Si después de tres requerimientos efectuados durante el espacio de un mes, éste no lo hacía, la Junta solicitaba la reunión del Senado y si éste, lo estimaba conveniente, declaraba que había “vehementes presunciones de que la libertad de imprenta había sido quebrantada” (art. 48). En este caso, el Presidente del Senado elevaba la deliberación motivada al Rey, quien, como en el caso de quebrantamiento de la libertad individual, nombraba una Junta integrada de los Presidentes de Sección del Consejo de Estado y cinco miembros del Consejo Real para su examen y posterior dictamen (art. 49). Como sucede con la Junta Senatorial de Libertad Individual, los efectos de su resolución se desconocen.

Los miembros que integraban ambas Juntas se renovarían “por quintas partes cada seis años”(art. 50).

Las dos Juntas constituidas en el seno del Senado y recogidas en el Estatuto de Bayona, tenían atribuidas la importante función de velar y amparar los derechos de

¹¹⁶ Gómez-Reino y Carnota, E.: *Aproximación histórica del derecho de imprenta y de la prensa en España (1480-1966)*, Instituto de Estudios Administrativos. Madrid. 1971.

libertad individual y libertad de imprenta. Sin embargo, ciertas cautelas se tomaron en su establecimiento, teniendo en cuenta que para ésta se decía expresamente en el artículo 145 que su establecimiento tendría lugar una vez transcurriesen dos años de la plena entrada en vigor de la Constitución, lo que no situaba en el 1 de enero de 1913, a lo que se unía que su regulación quedaba pendiente de la publicación de una ley elaborada por las Cortes. Estas dos circunstancias, pondrán de manifiesto que la libertad de imprenta tardaría muchos años en invocarse. La libertad personal quedaba también sujeta al principio de legalidad en sentido estricto, al señalar en su artículo 128¹¹⁷, que nadie podía ser detenido sino por las causas y personas establecidas por la ley. Por otra parte, las atribuciones encomendadas al Senado no hacían sino corroborar la posición omnipresente del Monarca, dado que las funciones referidas a la eficacia constitucional requerían de la iniciativa de éste para ser ejercidas, en tanto que las referidas a la tutela de derechos no eran por sí eficaces, asumiendo el Rey la competencia decisoria última.

En consecuencia, los preceptos que establecen los mecanismos de protección jurisdiccional ponen de manifiesto el gran empeño en limitar al máximo, en aras de un interés, razón o beneficio de Estado, los derechos fundamentales.

Hay que señalar, además, la importante innovación contemplada en el Estatuto de Bayona al recoger el derecho de libre acceso. Si bien este derecho, constituye un principio universal admitido que conforma el principio de jurisdicción recogido en el artículo 98 del Texto constitucional que proclama que “la justicia se administrará en nombre del Rey por Juzgados y Tribunales que el mismo establecerá”, el derecho de libre acceso “se consagrará por primera vez de modo balbuceante e imperfecto, pero inequívocamente delineado”¹¹⁸ al permitirse, en el caso de la libertad personal y de imprenta, que la persona detenida arbitrariamente y los autores, impresores y libreros que se les hubiera impedido la impresión o la venta de una obra, pudiesen acceder directamente por sí a las Juntas Senatoriales de Libertad Individual y de Libertad de Imprenta.

¹¹⁷ Art. 128 E.B.: "Para que el acto en que se mande la prisión pueda ejecutarse, será necesario:

1º. Que explique formalmente el motivo de la prisión y la ley en virtud de que se manda.

2º. Que dimane de un empleado a quien la ley haya dado formalmente esta facultad.

3º. Que se notifique a la persona a quien se va a prender, y se le deje copia".

¹¹⁸ Romero Moreno, J.M.: *Proceso y Derechos fundamentales en la España del siglo XIX*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p.63.

4. Velar por la eficacia constitucional

El Senado asumirá funciones referidas a la eficacia constitucional, que se concretan en la suspensión de la Constitución en situaciones de crisis y en la anulación por inconstitucionalidad de ciertas operaciones de las Juntas de Elección.

a. Suspensión de la Constitución.

El Estatuto de Bayona contempla en su artículo 38¹¹⁹, la posibilidad de que la vigencia de la Constitución pueda cesar con carácter provisional.

El Senado estaba facultado, en orden al mantenimiento de la seguridad del Estado y siempre a propuesta del Rey, para suspender el “imperio” de la Constitución, en caso de sublevación a mano armada o de inquietudes que amenacen la seguridad del Estado. Pero, además, en casos de urgencia podía adoptar las medidas extraordinarias que exigiese la conservación de la seguridad pública. Por lo tanto, su actuación tendría lugar en situaciones de crisis.

El Estatuto de Bayona, describe las circunstancias en que procedía la suspensión y la adopción de medidas extraordinarias, preocupándose de garantizar la seguridad y el orden público del Estado. Pero, además, señala que la misma vendría limitada “por tiempo y en lugares determinados”, lo que suponía que la suspensión de la Constitución tan solo se interrumpía en el lugar donde se producía la insurrección o inquietud que amenazaba la seguridad del Estado y por el tiempo que fuese necesario para restablecer lo antes posible la normalidad constitucional. Lo que pone de manifiesto su carácter transitorio.

La consideración del Senado como alto organismo de seguridad y de custodia del Estatuto Constitucional, quizás constituya la principal función asignada a este órgano y el motivo que originó el retraso indefinido en su constitución¹²⁰.

¹¹⁹ Art. 38 E.B.: "En caso de sublevación a mano armada, o de inquietudes que amenacen la seguridad del Estado, el Senado, a propuesta del Rey, podrá suspender el imperio de la Constitución, por tiempo y en lugares determinados. Podrá, asimismo, en casos de urgencia extraordinarias que exija la conservación de la seguridad pública".

¹²⁰ Mercader Riba, J.: *José Bonaparte rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, CSIC, Instituto de Historia “Jerónimo Zurita”, Madrid, 1983, p. 31, quien afirma que “al final todos estuvieron de acuerdo en concluir que el Senado, siendo destinado a la conservación de la Constitución del Estado, sería prematuro constituirlo y hacerlo actuar en una época en que la carta constitucional no podía servir aún como regla de gobierno, y menos ser invocada por los súbditos”.

Si nos remontamos a los precedentes de este artículo podemos observar que en el tránsito del siglo XVIII al XIX era una práctica bastante habitual en Europa, especialmente en Francia. La Constitución del 24 de junio de 1793, promulgada el 10 de agosto de 1793 contemplaba esta garantía, dada la situación difícil que atravesaba el país debido a las guerras del exterior y las grandes insurrecciones e inquietudes que en el interior del país se estaban viviendo. Con posterioridad, la Convención encarga un informe a Saint Just, que dará lugar al acuerdo convencional de 10 de octubre de 1793 consistente en declarar que "el Gobierno provisional de Francia es revolucionario hasta la paz". Esta Declaración fue tan efectiva, que la Constitución de 1793 jamás entró de hecho en vigor, teniendo menor importancia la justificación que Robespierre hizo ante la Convención de que la guerra exige un gobierno revolucionario, de que el gobierno constitucional solo será posible en circunstancias de paz¹²¹.

Una vez sentado este precedente, no fue difícil perfeccionar la idea e introducirla en un Texto constitucional. Es lo que ocurre con la Constitución del año VIII (1799), cuyo artículo 92 autoriza a que por Ley se pueda suspender "el imperio de la Constitución". Criterio reiterado en el artículo 38 del Estatuto de Bayona, que constituye una copia prácticamente exacta de ese precepto, con la única salvedad, de que esta facultad del Senado exigía la intervención del Monarca.

Esta facultad del Senado, única en nuestro constitucionalismo, constituirá una de las mejores garantías para salvaguardar la seguridad del Estado.

b) Anulación por Inconstitucionalidad

El Senado tendría, además, la importante función que le atribuye el artículo 51 del Texto constitucional que dice: "solo el Senado a propuesta del Rey, podrá anular como inconstitucionales las actuaciones de los Ayuntamientos o las de las Juntas de elección o de partido", en el nombramiento respectivamente de diputados de ciudades o de provincias. Con esta función el Senado velaría por la constitucionalidad de las elecciones. Sin embargo, a pesar de poder anular por inconstitucionales las actuaciones de los organismos señalados, no podía exigir responsabilidad por tal infracción.

La Constitución Francesa del año VIII preveía en su artículo 21 la declaración de inconstitucionalidad, si bien con carácter más amplio que la regulada en el Estatuto de

¹²¹ Cruz Villalón, P.: *El estado de sitio y la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 280 y ss.

Bayona, puesto que podía afectar a todo tipo de actos, no sólo a los derivados de las Juntas de Elección. Un precepto de idéntico contenido (artículo 49), fue incluido en el primitivo Proyecto del Estatuto de Bayona, pero no pasaría al texto que fue sometido a la Junta de Notables.

5. Control Político

El Senado no solo va a asumir las funciones señaladas, además, junto con las Cortes va a tener una función control de la actividad de los ministros a fin de evitar posibles abusos en su ejecución. Esta atribución se concreta en la exigencia de responsabilidad.

El Senado va a ejercer una misión fiscalizadora en relación con las funciones que le estaban encomendadas en el Texto constitucional, esto es, la garantía de libertades públicas, de modo que no solo controlaba en caso de transgresión de las mismas, sino que si la transgresión era originada por un Ministro podía recabar responsabilidades; sin embargo, no estaba facultado para aplicar la sanción que correspondía al caso concreto, ya que el órgano sancionador era la Junta.

Para el ejercicio de la tarea fiscalizadora, el Senado va a contar con dos mecanismos. El primero, sólo válido para la libertad personal, consistía en un parte, que obligatoriamente, el Ministro de Policía General debía remitirle de las prisiones que hubieran efectuado bajo trama de conspiración contra el Estado de acuerdo con las previsiones de los artículos 40 y 134. El segundo mecanismo, era la denuncia directa ejercida mediante petición de los particulares que hubieran sufrido la lesión de sus derechos.

Este mecanismo era válido para la libertad personal y de imprenta y podían acceder al mismo las personas que tuvieran un interés directo en el asunto; así, respecto a la libertad personal, toda la persona detenida y que no hubiese sido puesta en libertad o a disposición del Tribunal competente, podía recurrir directamente por sí, o a través de sus parientes o representantes, y por medio de petición, a la Junta Senatorial de Libertad Individual. Respecto a la libertad de imprenta podían recurrir directamente los autores, impresores y libreros que hubiesen sido perturbados en el ejercicio de sus derechos. La

denuncia de los particulares afectados supone concebir al Senado como órgano de apelación¹²².

Mediante ambos mecanismos el Senado va a estar dotado de medios para conocer la actividad ejecutiva de los ministros y proceder a su valoración, para este objeto, se utilizará como instrumento para calificar la conducta denunciada, el interés de Estado, lo que suponía la utilización de un concepto jurídico indeterminado, que dejaba al Senado un amplio margen de valoración, ya que era él quien debía de apreciar si el interés de Estado no justificaba la detención prolongada por más de un mes. Además, ese concepto encubría la alusión a la “razón de Estado”, propia del Antiguo Régimen.

La regulación era muy minuciosa, ya que, de un lado, expresaba claramente los mecanismos de control y, de otro, los sujetos que podían poner en marcha el procedimiento e incluso los instrumentos valorativos que debían de utilizarse. Por tanto, constituía un instrumento de carácter menos rígido que los instrumentos normativos, lo que suponía atribuir al Senado la posibilidad de ejercer un control político sobre los ministros; si bien este control estaba referido a las infracciones de libertades cuya garantía le estaba encomendada.

Si los actos que hubieran ocasionado la detención de una persona o la impresión de libros suspendida no fueran contrarios al “interés del Estado”, las Juntas estaban legitimadas para solicitar al ejecutivo la revocación de las actuaciones que habían adoptado a través de una medida no sancionatoria dirigida a poner fin a la situación. Así, si después de haberse requerido por tres veces al Ministro que había dado la orden de prisión, en el caso de la libertad personal, o la orden atentatoria contra la libertad de imprenta (arts. 42 y 47) la actividad ilegítima se mantenía, la Junta Senatorial le pedía la convocatoria del Senado para que tras analizar la situación y deliberar sobre los motivos de la misma, pronunciara una declaración manifestando la lesión de los derechos tutelados (artículos 43¹²³ y 48¹²⁴). En este caso el Presidente del Senado elevaba al Rey

¹²² Fernández Sarasola, I.: “La responsabilidad del gobierno en los orígenes del constitucionalismo español: El Estatuto de Bayona”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 41, 1996, pp. 177-214.

¹²³ Art. 43 E.B.: “Si después de tres requisiciones consecutivas hechas en el espacio de un mes, la persona detenida no fuese puesta en libertad, o remitida a los tribunales ordinarios, la junta pedirá que se convoque el Senado; el cual, si hay méritos para ello, hará la siguiente declaración: “hay vehementes presunciones de que N. Está detenido arbitrariamente”. El presidente pondrá en manos del Rey la deliberación motivada del Senado”.

¹²⁴ Art. 48 E.B.: “Si después de tres requisiciones consecutivas, hechas en el espacio de un mes, no la revocase, la Junta pedirá que se convoque el Senado, el cual, si hay méritos para ello, hará la declaración siguiente: “Hay vehementes presunciones de que la libertad de imprenta ha sido quebrantada. El presidente podrá en manos del Rey la deliberación motivada del Senado”.

la deliberación motivada adoptada, quien a su vez, encargaba a una Junta compuesta de los Presidentes de Sección del Consejo de Estado y de cinco individuos del Consejo Real el examen de la misma. El papel que desempeñaba la Junta era meramente deliberante, correspondiendo al Rey la última decisión. Sin embargo, conviene matizar que la intimación de la Junta Senatorial de Libertad de Imprenta podía afectar a cualquier Ministro infractos, separándole del cargo, en tanto que la solicitud de la Junta Senatorial de la Libertad de Imprenta solo podía referirse al Ministro de Policía. La distinción se debe a que en tanto que cualquier Ministro podía expedir mandatos lesivos de la libertad de imprenta, el atentado a la libertad personal, derivaba necesariamente de una orden del Ministro de Policía, único competente para decretar la prisión de los sospechosos de conspiración contra el Estado, conforme establecía el artículo 134¹²⁵.

4. PROPUESTAS

Por último, para concluir con esta institución, que supuso una innovación en el Estatuto de Bayona, hay que señalar que fueron muchas las propuestas formuladas por los miembros de la Junta de Bayona. Entre ellas cabe señalar las formuladas por Arribas y Gómez Hermosilla, quienes propusieron que se añadiesen a este Título otros nuevos artículos, copia exacta del Título VIII de la Constitución Francesa, de donde esta institución estaba tomada. En dichos artículos se disponía que el Rey debía de consultar al Senado, antes de alejar de la capital o del Continente a una persona cuya presencia pudiese turbar la tranquilidad; que las sesiones del Senado debían ser secretas; que los senadores podían ser comisionados por el Rey para negocios de alta importancia dentro y fuera del reino; que las plazas de senador fuesen vitalicias; que el Senado debía de tener su propio patrimonio con posibilidad de administrarlo para atender a sus gastos y que la edad precisa para ser senador fuese la de cuarenta años. Algunas de estas propuestas se llevaron a efecto, otras, sin embargo, no llegaron al Texto definitivo.

A pesar de que el Senado no llegara a constituirse durante el periodo de gobierno de José I, parece ser, según manifiesta Mercader Riba¹²⁶, que hubo varios intentos por parte de la Corona para poner en marcha el Proyecto constitucional. El más destacado

¹²⁵ Art. 134 E.B.: "Si el Gobierno tuviera noticia de que trama alguna conspiración contra el Estado, el Ministro de policía podrá dar mandamientos de comparecencia y de prisión contra los individuos, como autores y cómplices".

¹²⁶ Mercader Riba.J.: *José Bonaparte rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*. CSIC, Instituto de Historia "Jerónimo Zurita", Madrid, 1983, p. 31.

en cuanto a la intención real de constituir el Senado se halla en un decreto de fecha 24 de febrero de 1809 publicado en la Gaceta de Madrid del sábado 25 de febrero de 1809 que en su artículo 1 establece que los miembros del antiguo Consejo de Estado, entre tanto se forme el Senado, asistirán al Consejo de Estado bonapartista, órgano que, a pesar de mantener la misma denominación, era de características muy distintas al anterior. Por tanto, constituido el Senado, sus integrantes serían aquellos individuos que ya ocupaban el cargo de consejero en la etapa borbónica. El discurso que el Rey pronunció en la primera de las sesiones celebradas del Consejo de Estado ya lo dejaba traslucir: “reuniendo a los consejeros de Estado, que hemos buscado en el primer grado de todas las clases de la sociedad, y cuya elección nos había indicado la opinión pública; reunido en fin a los antiguos consejeros de Estado, destinados a componer una parte del Senado constitucional”¹²⁷.

Por decreto de fecha 8 de marzo de 1809 publicado en la Gaceta de Madrid del domingo 12 de marzo de 1809, complementario del anterior, se enumeran los antiguos consejeros que debían asistir al recién creado Consejo; y por tanto, futuros miembros del Senado.

La Constitución de 1812 no contempla a este organismo, sin embargo algunas de las funciones del Senado configurado en el Estatuto de Bayona las asumirán las Cortes en la Constitución de 1812, garantizando la libertad de imprenta (art. 131)¹²⁸ y la libertad individual (art. 172)¹²⁹. Además, contempla la posibilidad de suspender algunas garantías (art. 308)¹³⁰.

¹²⁷ Gaceta de Madrid de fecha 4 de mayo de 1809.

¹²⁸ Art. 131 C. Cádiz: “Vigesimacuarto: Proteger la libertad política de la imprenta”.

¹²⁹ Art. 172 C. Cádiz: “Undécima: No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad ni imponerle por sí pena alguna. El Secretario del Despacho que firme la orden, y el juez que la ejecute serán responsables a la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual”.

¹³⁰ Art. 308 C. Cádiz: “ Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las cortes decretarla por un tiempo determinado”.

IX. EL CONSEJO DE ESTADO

1. INTRODUCCIÓN

El Consejo de Estado es una de las instituciones que, a pesar de las diferentes denominaciones mantenidas a lo largo de la historia, ha conservado su carácter tradicional, sin perjuicio de haberse adaptado a las exigencias de la organización y forma política de cada momento. Conocido en todas las formas de Monarquía y en todos los tipos de República, su generalización alcanza a todos los Continentes. En España adquiere un característico desenvolvimiento histórico cuyos rasgos son la continuidad y estabilidad, sin perjuicio de su aptitud para el cambio.

La evolución sufrida por el Consejo de Estado es evidente. En un primer momento, la necesidad de estudiar y tratar los asuntos de política internacional o de carácter supraregional, motivaron su creación, llevada a cabo por Carlos I en 1526. El propio Monarca era su Presidente, pero no asistiría regularmente a sus sesiones para no quitar libertad en las deliberaciones. Felipe II lo dividió en dos Secretarías (del Norte y de Italia) cuyos secretarios lo eran asimismo del Rey. Su competencia se extendía a los grandes problemas de política internacional y, en general, a cuestiones referidas a toda la Monarquía. Características del Consejo de Estado eran la flexibilidad de su organización y procedimiento, así como, la falta de autoridad política, limitándose a ratificar lo que el soberano le proponía, por lo que se le ha considerado como un Consejo privado y superfluo, sin una regulación legal. Con los Borbones perdió buena parte de su influencia, dada la instauración del sistema de Secretarías. Con Felipe V que redujo su número de miembros, tuvo un carácter meramente honorífico. Fue sustituido en 1787 por una Junta Suprema de Estado y es restaurado de nuevo por Carlos IV con un funcionamiento más regular. A partir del Estatuto de Bayona, ya en época constitucional, el Consejo de Estado se va a erigir como un Consejo único¹³¹, que

¹³¹ El Consejo de Estado actuaba independientemente de los demás y por encima de todos los Consejos, dado que su misión era asesorar al monarca en todas las cuestiones de Estado o asuntos graves, de ahí que no tenga competencias regladas, dependiendo de lo que el Rey quisiese que analizase. Sus orígenes quizás estén en un Consejo privado que tenía Carlos V mientras fue príncipe de Flandes, pero la razón de su nacimiento se halla en un memorial elevado al Rey en 1521 recomendándole la creación de un Consejo que se sitúe por encima de los demás, funcionando de forma continua desde 1523, si bien hasta 1526 actuó con Consejeros flamencos. Perdió importancia bajo los Borbones, sustituyéndose en 1787 por la

absorbe a los demás, dejando de lado al sistema polisinodial en el que las atribuciones de los distintos Consejos de los que se rodeaba el Monarca Absoluto, se mezclaban sin un orden racional aparente y en los que, como ha expuesto Tomas y Valiente, se confundían funciones de orden normativo con otras ejecutivas y judiciales¹³². De este modo, adoptará un carácter de alto cuerpo consultivo de la Nación, cuyo dictamen era indispensable para muchos asuntos.

Del examen de su evolución se ha dicho¹³³ que el Consejo de Estado español de la época constitucional es, aunque transformado, el mismo que del Antiguo Régimen. Sin embargo, el Estatuto de Bayona en su Título VIII configura, dentro de su entramado institucional, un Consejo de Estado a imagen y semejanza del modelo francés. A pesar de ello, Jordana de Pozas considera que la influencia del Consejo de Estado francés sobre el español no fue tan grande como la operada en otros ordenamientos como por ejemplo el Italiano¹³⁴, mientras que la ejercida sobre la Constitución de Cádiz fue principalmente la dimanante de la doctrina de la separación de poderes.

Debe advertirse que Napoleón no pretendió la creación de un órgano consultivo de alto nivel, que tan solo emitiera dictámenes jurídicos, escritos y solemnes. Por el contrario, quiso y logró un órgano formado por personas expertas en las diversas ciencias y técnicas relacionadas con las tareas públicas y estrechamente vinculado a su persona, en el que pudieran discutirse, sin seguir un procedimiento formalizado, los grandes asuntos de Estado. Un órgano que elaborase los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de Administración Pública. Buscó, además, que el Consejo de Estado entendiese de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, tratando de evitar la intromisión de los Tribunales de justicia y, con la misma intención, le otorgo competencia para conocer de la parte contenciosa de la Administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la Administración, creando a todos estos efectos en 1806, dentro del Consejo, la Comisión de lo Contencioso¹³⁵.

Junta Suprema de Estado, pero fue restablecido en 1792. Véase, Tomas y Valiente, F.: *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Alianza Editorial, D.L., Madrid, 1982, p. 57.

¹³² Tomás y Valiente, F.: *Gobierno e Instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Alianza Editorial, D.L., Madrid, 1982, p. 61.

¹³³ Jordana de Pozas, L.: “El Consejo de Estado en la Constitución”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, num. 56, Madrid, 1979, p. 3 a 29.

¹³⁴ Jordana de Pozas, L.: “El Consejo de Estado Español y las influencias francesas a lo largo de su evolución”, en *Estudios de Administración local y general*, Madrid, 1983, p. 21.

¹³⁵ Parada Vázquez, R.: *Derecho administrativo: organización y empleo público*, tomo.II, ed. Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 360-361. “Parece claro que Napoleón trasladó principios de organización propios de la Administración militar a la Administración civil y que pretendió la instauración de una especie de

Por lo tanto, podemos decir, que el Consejo de Estado de 1808 a pesar de su denominación en nada se parecía al que durante los siglos XVI y XVII había regido las Monarquía absoluta.

El Título VIII del Estatuto de Bayona dedica nueve artículos a su regulación (artículos 52 - 60). El Consejo de Estado de 1808 responde fielmente al modelo napoleónico y no guarda ninguna similitud con su homónimo hispánico ni en su composición, organización, funcionamiento, ni competencias.

2. COMPOSICIÓN

Presidido por el Rey y con posibilidad de asistir a sus sesiones el Príncipe heredero, una vez alcance la edad de quince años¹³⁶, componen este órgano un mínimo de treinta miembros y un máximo de sesenta¹³⁷, nombrados por el Rey.

Eran miembros natos del Consejo de Estado los ministros y el Presidente del Consejo Real (máximo órgano judicial previsto en el Texto constitucional), quienes asistirían a las sesiones cuando lo estimaran oportuno. Sin embargo, no formaban parte de ninguna de sus secciones, ni se contabilizaban dentro del computo general de consejeros previstos (art. 54).

Destaca en su composición, la inclusión de seis diputados de Indias que, nombrados por el Rey entre aquellos que habían sido designados como miembros de la Diputación de los reinos y provincias españolas de América y Asia, se agregan, como adjuntos a la sección de Indias del Consejo de Estado “con voz consultiva”, en todos los asuntos referidos a dichos territorios (art. 55 en relación con el art. 95 del Estatuto), lo que suponía que sus decisiones no tenían carácter vinculante.

La participación de los diputados de Indias en el Consejo de Estado resultaba novedosa y constituía un paso relevante para aquellos territorios, ya que, por primera vez, verían representados sus intereses en uno de los principales órganos de gobierno de España.

Cuartel General con su Estado Mayor en el que los miembros de éste asesoran y auxilian de modo íntimo e inmediato al jefe y, separadamente, su Jurisdicción Militar traducida en la Comisión de lo Contencioso”.

¹³⁶ Art. 53 E.B.: “El príncipe heredero podrá asistir a las sesiones del Consejo de Estado, luego que llegue a la edad de quince años”.

¹³⁷ Art. 52 E.B.: “Habrá un Consejo e Estado presidido por el Rey, que se compondrá de 30 individuos a lo menos y de 60 cuando más”.

El Consejo de Estado contaba para su funcionamiento con consultores, asistentes y abogados (art. 56). Sin embargo, el Texto constitucional no concreta su número, ni sus funciones. Esta omisión fue advertida en la Junta celebrada en Bayona por Juan Antonio Llorente, quien reclamó que se especificasen los extremos señalados, pero su petición no se llevó a efecto. El Reglamento del Consejo de Estado promulgado el 2 de mayo de 1808 regulará a semejanza del francés, la figura de los asistentes. Su función se centraba en la presentación de informes en las distintas secciones. Podían asistir a las sesiones del Pleno a petición de los consejeros, pero sin voz, para aclarar algunas de las cuestiones que se planteasen.

Junto a los ministros, y en calidad de tal, un Secretario de Estado asumirá, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 del Texto constitucional, la función de refrendar todos los decretos reales. El Ministro-Secretario participará en el Consejo de Estado, ya que tendrá necesariamente que asistir a sus sesiones, siempre que este órgano estuviera presidido por el Rey, aunque con la única función de leer los documentos que éste considerase oportunos poner en conocimiento de la Asamblea, ya que el Ministro-Secretario se le prohibía expresamente votar cualquier resolución o acuerdo.

Los consejeros de Estado forman parte de la composición¹³⁸ del Senado, siendo individuos del mismo¹³⁹. De los delitos personales cometidos por sus miembros, conocía con carácter especial una Alta Corte Real, resultando a su vez curioso, que este alto Tribunal se compusiese de seis individuos del Consejo Real, teniendo en cuenta que su Presidente era miembro nato del Consejo de Estado.

Los consejeros de Estado serán escuchados por el Rey en la concesión de la gracia de indulto¹⁴⁰, así como en la concesión del derecho de vecindad¹⁴¹ a los extranjeros.

¹³⁸ Art 32 E.B.: “El Senado se compondrá: 1º de los infantes de España que tengan diez y ocho años cumplidos. 2º De veinticuatro individuos nombrados por el Rey entre los ministros, los capitanes generales del ejército y armada, los embajadores, los consejeros de estado y los del consejo real”

¹³⁹ Art. 35 E.B.: “Los Consejeros de Estado actuales serán individuos del senado. No se hará ningún nombramiento hasta que hayan quedado reducidos a menos del número de veinticuatro determinado por el artículo 32”.

¹⁴⁰ Art. 112 E.B.: “El derecho de perdonar pertenecerá solamente al Rey, y lo ejercerá, oyendo al ministro de justicia, en un consejo privado compuesto de los ministros, de dos senadores, de dos consejeros de estado y de dos individuos del Consejo Real”.

¹⁴¹ Art. 125 E.B.: “El Rey concede este derecho de vecindad, enterado por relación del ministerio de lo interior, y oyendo al Consejo de Estado”.

3. ESTRUCTURA

El Consejo de Estado queda constituido como un órgano técnico y de asesoramiento.

Estaba estructurado en las siguientes secciones: Sección de Justicia y de Negocios Eclesiásticos; Sección de lo Interior y Policía general; Sección de Hacienda; Sección de Guerra; Sección de Marina y Sección de Indias.

El Texto constitucional prevé una distribución en secciones muy similar a la establecida para los ministerios¹⁴², en la que se aprecia, además, un anticipo de la potestad que el artículo 29 atribuía al Rey, de reunir cuando lo estimase conveniente en un único Ministerio, el de Negocios Eclesiásticos y el de Justicia, así como el de Policía y el de Interior. Esta previsión, contemplada en dos de las secciones del Consejo de Estado, constituía un avance de la autoridad del Monarca.

Cada Sección contaba con un Presidente y, un mínimo, de cuatro consejeros.

Las secciones tenían encomendada la misión de comunicar los proyectos de leyes civiles y criminales a las Comisiones respectivas de las Cortes nombradas al tiempo de su apertura¹⁴³.

Esta organización se acomoda al patrón francés, es decir, al Senado Consulto del año XII, excepto en la Sección de Indias.

Los seis Presidentes de sección formarán parte de la Alta Corte Real¹⁴⁴ y constituirán junto a cinco individuos del Consejo Real una Junta que era la encargada de examinar las deliberaciones motivadas del Senado en el supuesto de que una persona hubiese sido detenida arbitrariamente¹⁴⁵. Por lo tanto, se aprecia una participación de los miembros del Consejo de Estado en los órganos más relevantes del gobierno de España.

¹⁴² Art. 27 E.B.: "Habrá nueve Ministerios a saber: Un Ministerio de Justicia; Otro de Negocios Eclesiásticos; Otro de Negocios Extranjeros; Otro de lo Interior; Otro de Hacienda; Otro de Guerra; Otro de Marina; Otro de Indias; Otro de Policía general".

¹⁴³ Art. 83 E.B.: "Los proyectos de ley se comunicarán previamente por las secciones del Consejo de Estado, a las comisiones respectivas de las cortes nombradas al tiempo de su apertura".

¹⁴⁴ Art. 110 E.B.: "La Alta Corte se compondrá de los ocho senadores más antiguos, de los seis presidentes de sección del Consejo de Estado, y del Presidente y los dos vicepresidentes del Consejo Real".

¹⁴⁵ Art. 44 E.B.: "Esta deliberación será examinada, en virtud de orden del Rey, por una junta compuesta de los presidentes de sección del Consejo de Estado y de cinco individuos del Consejo Real".

4. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

El Consejo de Estado configurado en el Estatuto de Bayona, siguiendo al modelo francés, tenía encomendadas las funciones de preparar los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de Administración Pública, así como la de conocer de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa de la Administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la Administración Pública.

Le corresponden precisas competencias en el orden, tanto legislativo, como judicial. Sin embargo, lo primero que llama la atención, es que procesalmente el Consejo de Estado es un Tribunal no jurisdiccional¹⁴⁶, pues el propio Texto constitucional¹⁴⁷ le otorga precisas competencias en los conflictos de atribuciones entre cuerpos administrativos y judiciales y en la materia contenciosa de la Administración¹⁴⁸.

Sus competencias eran fundamentalmente de dos órdenes: legislativas y jurisdiccionales.

1. Funciones legislativas

La atribución que caracteriza al Consejo de Estado de 1808 es la de órgano consultivo y participante de la obra legislativa, teniendo por tanto conferida, la facultad de examinar y extender los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de la Administración Pública¹⁴⁹, aunque su dictamen no vinculaba ya que “no tendrá sino voto consultivo”.

A pesar de su intervención en la preparación de leyes civiles y criminales, no puede considerarse, ni hay ningún antecedente que lo indique, ni siquiera que pudiera desprenderse del análisis de los Proyectos de elaboración del Estatuto de Bayona, “un esbozo imperfecto de segunda Cámara legislativa”¹⁵⁰. Su papel en el proceso legislativo

¹⁴⁶ González Deleito y Domingo, N.: “Aspectos procesales de la Constitución de Bayona”, en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, num. 4, Madrid, 1976, p. 874.

¹⁴⁷ Art. 58 del E.B.: “Conocerá de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales; de la parte contenciosa de la administración, y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la administración pública”.

¹⁴⁸ Muñoz de Bustillo Romero, C., Op. cit., p. 62.

¹⁴⁹ Art. 57 del E.B.: “Los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de administración pública serán examinados y extendidos por el Consejo de Estado”.

¹⁵⁰ Bertelsen Repetto, Raúl.: *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, p. 22.

se reducía a colaborar con el ejecutivo en la preparación de los proyectos de ley, por el contrario, el de la segunda Cámara se justifica, entre otras razones, en la función de revisar, en una segunda deliberación los acuerdos que habían sido adoptados por la primera, lo que pone de manifiesto que sus atribuciones no guardaban ninguna similitud que pudieran suscitar duda alguna acerca de su naturaleza.

Otra atribución de gran importancia, será la que el otorgue el artículo 60 del Texto constitucional que dispone: “los decretos del Rey sobre objetos correspondientes a la decisión de las Cortes, tendrán fuerza de ley hasta las primeras que se celebren, siempre que sean ventilados en el Consejo de Estado”. Por tanto, el Rey podía legislar en materia de competencia de las Cortes, siempre con el voto favorable del Consejo de Estado, hasta que aquéllas se celebrasen, cosa que nunca ocurrió. Como pone de manifiesto Mercader Riba, el artículo 60 de la Constitución de Bayona “hubo lógicamente de tener una honda trascendencia en la historia del reinado de José Bonaparte, confiriéndose al Consejo de Estado facultades que de otro modo no hubiese tenido, habida cuenta de que nunca llegaron a reunirse las Cortes en todo aquel azaroso periodo”¹⁵¹.

El Consejo de Estado se impone como un elemento limitativo respecto al absolutismo hasta entonces vigente. José Napoleón ocupa el centro del poder político, pero tiene que respetar los derechos constitucionales establecidos en el Texto y además contar con las instituciones “representativas” reguladas en el Estatuto de Bayona¹⁵². Según esto, el Rey puede expedir decretos sobre materias pertenecientes a la competencia de las Cortes que tendrán fuerza de ley cuando se deliberen en el Consejo de Estado, que ya hemos dicho, que es el principal órgano consultivo y de resolución en los conflictos de competencia.

2. Funciones jurisdiccionales

El Consejo de Estado asumirá funciones jurisdiccionales. “Conocerá de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa, de la administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la administración pública” (art. 58).

¹⁵¹ Mercader Riba, J.: José Bonaparte.... Estructura del Estado español bonapartista..., Op. cit., p. 33.

¹⁵² Sole Tura, J. y Aja, E.: *Historia del Constitucionalismo Español*, Siglo XXI, Madrid, 1976, p. 11.

Sin embargo, aunque nada se establece al respecto, dada la similitud entre el Consejo de Estado napoleónico y el previsto en el Texto constitucional, se ha considerado que al Consejo de Estado español le hubieran correspondido “funciones de un Tribunal de apelación y casación en materia contencioso-administrativa; Tribunal que conocería en alzada, entre otros, de los asuntos juzgados en Primera Instancia por el Consejo de la Prefectura”¹⁵³. Este Tribunal administrativo tenía encomendadas funciones muy similares a las atribuidas a su homónimo francés el “Conseil de prefectures”.

El Consejo de Estado fue uno de los pocos órganos de gobierno configurados en el Estatuto de Bayona que llegaron a constituirse, a pesar de que no consiguiese tener la presencia que tenía en el sistema administrativo francés y, además, será desarrollado mediante sucesivos decretos.

El Decreto de fecha 24 de febrero de 1809, publicado en la Gaceta de Madrid al día siguiente, anunciaba la próxima “instalación” del Consejo de Estado.

El día 3 de mayo de 1809 se celebra su sesión inaugural a la que asistirían junto a los ministros, los nuevos consejeros nombrados por Decreto de 8 de marzo y algunos miembros que habían participado en el Consejo de 1808, sumando un total de veintiséis consejeros. Este número se irá ampliando en los meses siguientes.

El Reglamento del Consejo, promulgado el 2 de mayo de 1808, regulaba su actuación y desarrollaba los artículos de la Constitución. La convocatoria del Consejo competía exclusivamente al Rey a través del Ministro-Secretario de Estado. El Rey era el Presidente nato del Consejo excepto cuando designaba a un presidente de carácter temporal. Este hecho, era una muestra de que se seguía nuestra tradición, dado que sólo de forma accidental y en determinadas circunstancias el soberano español confiaba a otra persona la presidencia del Consejo¹⁵⁴. Para deliberar sobre cualquier asunto que se le hubiese remitido a éste órgano, era necesario la iniciativa o autorización del Rey. Aquél habría de emitir un informe en vista del cual la Sección correspondiente podría aceptar, rechazar o modificar el proyecto de decreto remitido. El resultado del mismo se comunicaba al Rey, quien podría someter de nuevo el asunto a debate si lo estimaba oportuno, pero esta vez ante el Pleno del Consejo de Estado. La intervención de éste órgano se daba por concluida con la remisión al Ministro-Secretario de Estado, a través

¹⁵³ Muñoz de Bustillo Romero., Op. cit., p. 62.

¹⁵⁴ Barrios, Feliciano.: *El Consejo de Estado en la Monarquía española (1521-1812)*, Consejo de Estado, Madrid, 1984, p. 223.

de su secretario, de la decisión adoptada en el propio Consejo, quien presentaba el decreto al Rey para su firma y lo enviaba al Ministro correspondiente con el objeto de que éste fuese ejecutado.

Los asuntos, según la materia, se distribuían en las distintas secciones, siendo el Presidente de cada una de ellas, quien señalaba el día en que debía ser tratado el asunto en la correspondiente Sección. El Secretario del Consejo remitía las decisiones adoptadas en su seno al Ministro-Secretario, que era el encargado de presentarlas a la firma del Rey.

Este organismo no volvería a reunirse hasta finales del mes de mayo de 1809 teniendo una intensa actividad a comienzos de 1810, como parece confirmarlo el hecho de que todos los decretos referidos, entre otras cuestiones, a la venta de bienes nacionales y al pago de deuda pública, se iniciaran con la siguiente fórmula: “vista la exposición de nuestro Ministro de Hacienda y oído el Consejo de Estado, hechos decretado, y decretamos lo que sigue”. Sin embargo, su influencia ira disminuyendo, sus sesiones serán cada vez más esporádicas y la importancia de los asuntos a tratar en su seno ira decreciendo. A pesar de ello, parece ser, que muestras de que el Consejo de Estado se reunió a mediados de 1812, lo pone de manifiesto la mención que al mismo se hizo en la disposición que establecía la nueva Planta de los tribunales españoles, en la que se decretaba: “visto el informe del Ministerio de Justicia y oído el Consejo de Estado”.

La Constitución de Cádiz dedica el Título VII al “Consejo de Estado”. Su influencia francesa, concretamente de la Constitución de 1791, se pone de manifiesto en los once preceptos que los integran.

El Consejo de Estado gaditano no pudo librarse del lastre estamental en su composición. Estaba integrado por cuarenta individuos, nombrados por el Rey a propuesta de las Cortes, “entre los que reúnan virtudes, talento y conocimientos necesarios”, cuatro Grandes de España, cuatro eclesiásticos, dos de ellos de la jerarquía, “y los restantes serán elegidos de entre los sujetos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimiento, o por sus separados servicios en algunos de los principales ramos de la administración y gobierno del Estado” (art. 241). Su organización y atribuciones difieren bastante del Estatuto de Bayona. Su característica fundamental será su desvinculación de la Administración activa: los Ministros no forman parte del Consejo ni se les dota de funcionarios para servir de enlace con la Administración o colaborar con ella. Tampoco tienen funciones judiciales, puesto que en la Constitución

de Cádiz se parte del principio de unidad judicial y de repudio de los fueros privilegiados, salvo el militar y eclesiástico, lo que suponía que tanto en los pleitos de cualquier índole en que era parte la Administración, como en el enjuiciamiento de los funcionarios, serían competentes los Tribunales civiles y penales. Las funciones del Consejo de Estado gaditano eran puramente políticas, de asistencia al Rey¹⁵⁵.

El Consejo de Estado se convirtió en el “único Consejo del Rey”, quien debía “oír su dictamen en los asuntos graves gubernativos y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, decretar la guerra y hacer los tratados” (art. 236). Este órgano, además, asumiría las funciones de la Cámara de Castilla para la provisión de beneficios eclesiásticos y oficios de judicatura, así como el Derecho de presentación de los Obispos. Poco a poco, éste órgano rompería con los moldes de su homónimo del Antiguo Régimen.

Sin embargo, el Consejo de Estado a pesar de su configuración inicial, no consiguió prevalecer definitivamente en el panorama político español ni tener la presencia que tiene en el sistema administrativo francés¹⁵⁶.

Tanto el Consejo de Estado de Bayona, como el previsto en la Constitución de Cádiz, tuvieron una escasa actividad, ya que Fernando VII restableció el Consejo de Castilla y las demás instituciones del Antiguo Régimen, y sólo a finales de la década de 1830 y 1840 vuelve por influencia de los tratadistas franceses de derecho administrativo, la necesidad de instaurar un Consejo de Estado según el modelo napoleónico.

¹⁵⁵ El Consejo de Estado gaditano es, pues, como causa de sus funciones políticas, el único órgano de consulta en los asuntos graves gubernativos y para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados. Es también un órgano limitador de la potestad regia en ciertos nombramientos relativos a la presentación de los beneficios eclesiásticos y la provisión de plazas de judicatura, corresponde al Consejo presentar al Rey las correspondientes ternas. Véase, Parada Vázquez, R.: *Derecho administrativo: organización y empleo público*, tomo II, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 364-365.

¹⁵⁶ Jiménez Asensio, R.: *Apuntes para la Historia del Constitucionalismo español*. Colección Itxaropena, Zarautz, 1992, p. 44.

X. LAS CORTES

1. INTRODUCCIÓN

Se denomina Cortes a la Asamblea política de condición representativa¹⁵⁷. Las Cortes no fueron un organismo del gobierno sino que, en principio, constituyeron la representación de la Nación, correspondiéndoles el poder legislativo, en algunas ocasiones compartido con el Monarca. La estructura de las Cortes se inspiró en las doctrinas políticas de los demás países constitucionales, especialmente de Francia e Inglaterra, adoptando el sistema unicameral (una Asamblea) o bicameral (dos Asambleas). En el Estado constitucional las Cortes, en cuanto representan a toda la Nación, son el instrumento a través del cual se manifiesta y se ejerce la soberanía nacional, y en ellas reside el poder legislativo que comparten con el Rey. De este modo, las Cortes elaboran y aprueban las leyes y el Monarca las sanciona y promulga¹⁵⁸.

Su configuración, atribuciones y capacidad legislativa estará en función del proceso de evolución del régimen constitucional. Así, mientras en el Estatuto de Bayona las Cortes tenían carácter estamental (clero, nobleza y pueblo o estado llano o tercer estamento), la Constitución de Cádiz¹⁵⁹ las define como la reunión de todos los diputados que representan a la Nación.

El Estatuto de Bayona dedica el Título IX a regular la institución de las Cortes en los artículos del 61 al 86.

Las Cortes o Juntas de la Nación que como sucedió con el Senado no llegaron a constituirse, a pesar de los intentos de convocatoria que a lo largo de los años del reinado de José I se llevaron a efecto, se integraban de ciento setenta y dos miembros, divididos en tres estamentos: el del clero, el de la nobleza y el del pueblo¹⁶⁰, lo que evidencia de un lado, la influencia que en España pervivía del Antiguo Régimen y, de otro, una cierta contradicción con los principios inspiradores de la Revolución

¹⁵⁷ Alzaga Villamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J.: *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., tomo II, Madrid, 2002, p. 318.

¹⁵⁸ Clavero, B.: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1989.

¹⁵⁹ Art. 27 C. Cádiz.: "Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá".

¹⁶⁰ Art. 61 E.B.: "Habrá Cortes o Juntas de la Nación, compuestas de 172 individuos, divididos en tres estamentos, a saber: el estamento del clero; el de la nobleza; el del pueblo. El estamento del clero se colocará a la derecha del trono; el de la nobleza a la izquierda y en frente el estamento del pueblo".

Francesa¹⁶¹. No obstante, son de carácter unicameral, ya que los tres estamentos celebraban sus sesiones conjuntamente, a pesar de que su ubicación en la Cámara dependía del estamento al que pertenecían¹⁶².

Los miembros de los estamentos del clero y de la nobleza eran de elección real, mientras que los del estamento del pueblo se componían de los diputados de las ciudades, elegidos por los Ayuntamientos, diputados de las provincias elegidos por Juntas cuya composición definitiva vendría fijada por una ley especial, quince diputados comerciantes y quince diputados de las Universidades, personas sabias o distinguidas por su mérito personal en las ciencias y en las artes, elegidos por el Rey sobre listas presentadas por los organismos correspondientes.

Las decisiones adoptadas en su seno son tomadas según votación de todos los miembros individualmente y no por cada uno de los brazos o estamentos, lo que conlleva que las Cortes se presenten como una Cámara configurada estamentalmente, pero con un funcionamiento no estamental¹⁶³.

Se diseñaban, además, como una institución carente de gran relevancia dentro del sistema, en el que el centro del poder político estaba ocupado por el Monarca, a pesar de asumir funciones legislativas, de control político y de carácter financiero y presupuestario, quedando reducida su actuación a una mera participación, dado que desde el punto de vista legislativo eran subsumibles por el Monarca.

El desuso en que había caído esta institución, su falta de influencia e intervención en la vida pública y el carácter ritual de sus sesiones, serán factores determinantes de su decadencia.

Las Cortes nunca llegaron a conformarse como un órgano político de participación plena y completa, ni como un órgano legislativo exclusivo, ni como un instrumento de control de la actividad de gobierno, fueron una Asamblea parcialmente representativa y con funciones legislativas-deliberantes debido a su composición eminentemente electiva, el secreto obligatorio de las sesiones y sus funciones no muy definidas, lo que refleja el carácter netamente autoritario del Estatuto de Bayona de inspiración claramente francesa.

¹⁶¹ Jiménez Asensio, R.: *Apuntes para una Historia del Constitucionalismo español*, Colección Itxaropena, Zarautz, 1992, p. 43.

¹⁶² Art. 61 E.B.: “El estamento del clero se colocará a la derecha del Trono, el de la nobleza a la izquierda y en frente el estamento del pueblo”

¹⁶³ Núñez Ribero, C. y Martínez Segarra, R.M^a.: *Historia Constitucional de España*, Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1997, p. 54.

2. COMPOSICION

Las Cortes en los Reinos de la España Medieval desde el siglo XIII fueron una institución presidida por el propio Rey, que integraba a los representantes de los diversos estamentos y asumía funciones de notable importancia.

El Estatuto de Bayona hunde sus raíces en las asambleas medievales. Las Cortes quedaban integradas por ciento setenta y dos miembros divididos en tres estamentos: el del clero, el de la nobleza y el del pueblo (art. 61).

1. El estamento del clero

Los veinticinco arzobispos y obispos que debían de conformar el estamento del clero¹⁶⁴, serían elevados a tal categoría mediante una “cédula sellada con el gran sello del Estado”. No podían ser privados de su condición, sino en virtud de una sentencia dada por los tribunales competentes y en legal forma¹⁶⁵.

La elección de los miembros que integraban el estamento del clero se debía sin más, a un acto discrecional del gobierno, dado que a sus miembros no se les exigía requisito alguno.

2. El estamento de la nobleza

El estamento de la nobleza se componía de veinticinco miembros, denominados "Grandes de Cortes". Para ser miembro de las Cortes se les exigía como requisito previo a su designación, el de disponer de una renta anual de al menos veinte mil pesos fuertes o el de gozar del reconocimiento y prestigio que deriva de "haber hecho largos e importantes servicios en la carrera civil y militar"¹⁶⁶. Por tanto, razones de índole económica y de prestigio se tendrán en cuenta en su elección.

¹⁶⁴ Art. 62 E.B.: "El estamento del clero se compone de veinticinco arzobispos y obispos".

¹⁶⁵ Art. 65 E.B.: "Los arzobispos y obispos que componen el estamento del clero serán elevados a la clase de individuos de cortes por una cédula sellada con el gran sello del Estado, y no podrán ser privados del ejercicio de sus funciones sino en virtud de una sentencia dada por los tribunales competentes y en forma legal".

¹⁶⁶ Art. 66 E.B.: "Los nobles para ser elevados a la clase de Grandes de Cortes, deberán disfrutar una renta anual de veinte mil pesos fuertes a lo menos, o haber hecho largos e importantes servicios en la carrera civil o militar. Serán elevados a esta clase por una cédula sellada con el gran sello del Estado, y no podrán ser privados del ejercicio de sus funciones, sino en virtud de una sentencia dada por los Tribunales competentes y en forma legal".

Los miembros del estamento de la nobleza, como sucede con el del clero, eran elevados a esta categoría mediante una “cédula sellada con el gran sello del Estado” y no podían ser privados del ejercicio de sus funciones sino, en virtud de una sentencia dada por los tribunales competentes y en legal forma.

Se evidencia la subsistencia del régimen de clases, aspecto de carácter conservador que pervive en el Estatuto de Bayona siguiendo la tradición española.

3. El estamento del pueblo

Junto al estamento del clero y de la nobleza, un tercer estamento, el del pueblo, integra las Cortes.

A lo largo de todo el medievo español, la idea de que la gobernación requería la participación de todo grupo o estamento cuyo interés pudiera verse afectado por las decisiones a adoptar, llevó a los monarcas a incluir en las instituciones representativas de gobierno a los representantes del estamento popular.

El estamento popular estaba constituido por un número elevado de diputados, próximo a los dos tercios de la Cámara. Se componía de “sesenta y dos diputados de las provincias de España e Indias; de treinta diputados de las ciudades principales de España e Islas adyacentes; de quince negociantes o comerciantes y, por último, de quince diputados de las Universidades, personas sabias o distinguidas por su mérito personal en las ciencias o en las artes” (art. 64). La composición de estos cuatro grupos y la elección de sus miembros, resulta de gran interés.

a) El primero de los grupos, con sesenta y dos miembros, estaría integrado por diputados de las provincias de España e Indias¹⁶⁷. De ese número, correspondían cuarenta a España y veintidós a los territorios americanos (art. 92). Su proporción pone de manifiesto la diferente representación dentro de un mismo grupo.

Estos diputados eran elegidos de forma indirecta, a razón de un diputado por cada trescientos mil habitantes “poco mas o menos”, lo que demuestra una gran imprecisión. Para este efecto, se dividirán las provincias en partidos de elección, que

¹⁶⁷ Art. 92 E.B.: “Estos diputados serán en número de veintidós, a saber: Dos de Nueva España. Dos de Perú. Dos del Nuevo Reino de Granada. Dos de Buenos-Aires. Dos de Filipinas. Uno de la Isla de Cuba. Uno de Puerto Rico. Uno de la provincia de Venezuela. Uno de Caracas. Uno de Quito. Uno de Chile. Uno de Cuzco. Uno de Guatemala. Uno de Yucatán. Uno de Guadalajara. Uno de las provincias internas occidentales de Nueva España”.

compongan la población necesaria para tener derecho a la elección de un diputado¹⁶⁸. Los partidos de elección vendrían a constituir lo que en la actualidad denominamos distrito electoral.

Los diputados de las provincias de España e Islas adyacentes eran elegidos mediante procedimientos electorales diferentes, según se tratara de provincias ubicadas en la Península o de provincias de Ultramar.

En el primer caso, la elección de los diputados la llevaría a cabo las denominadas "Juntas de Partido", cuya organización quedaba pendiente de la elaboración de una ley hecha en Cortes. Mientras tanto, éstas "Juntas de partido" se compondrían de "1º) del decano de los regidores de todo pueblo que tenga a lo menos cien habitantes, y si en algún partido no hay veinte pueblos, que tengan este vecindario, se reunirán las poblaciones pequeñas, para dar un elector a razón de cien habitantes, sacándose éste por suerte, entre los regidores decanos, de cada uno de referidos pueblos. 2º) del decano de los curas de los pueblos principales del partido, los cuales se designarán de manera que el número de los electores eclesiásticos no exceda del tercio del número total de los individuos de la Junta de Elección" (art. 68).

En el segundo caso, los veintidós diputados de los Reinos y provincias españolas de América y Asia, serían nombrados por "los Ayuntamientos de los pueblos que designen los Virreyes o Capitanes generales en sus respectivos territorios" (art. 93). Cada Ayuntamiento seleccionaría a un individuo y aquel que reuniese mayor número de votos sería el destinado a ocupar el cargo de diputado provincial de Cortes. En caso de igualdad decidiría la suerte¹⁶⁹. Como requisitos previos a su nombramiento como diputados se les exigía ser propietarios de bienes raíces y naturales de las mismas provincias.

Una vez llevadas a efecto la designaciones, el acta que recogía los nombramientos se remitía al Virrey o Capitán general para su conocimiento (art. 93).

¹⁶⁸ Art. 67 E.B.: "Los diputados de las provincias de España e islas adyacentes, serán nombrados por éstas a razón de un diputado por trescientos mil habitantes poco más o menos. Para este efecto se dividirán las provincias en partidos de elección, que compongan la población necesaria para tener derecho a la elección de un diputado".

¹⁶⁹ Art. 93 E.B.: "Estos diputados serán nombrados por los Ayuntamientos de los pueblos que designen los virreyes o capitanes generales en sus respectivos territorios. Para ser nombrados deberán ser propietarios de bienes raíces y naturales de las mismas provincias. Cada Ayuntamiento elegirá a pluralidad de votos, un individuo, y el acta de los nombramientos se remitirá al virrey o capitán general. Será diputado el que reúna mayor número de votos entre los individuos elegidos en los Ayuntamientos. En caso de igualdad decidirá la suerte".

La duración de su mandato sería de ocho años¹⁷⁰. Transcurrido dicho término y siempre que no hubiesen sido reemplazados, continuarían ejerciendo sus funciones hasta la incorporación de los nuevos titulares (art. 94).

La participación de los diputados americanos en las Cortes suponía la posibilidad de ver representados sus intereses en una de las instituciones más representativas del gobierno del país, teniendo en cuenta que también participarían en el Consejo de Estado, ya que el artículo 95 señala que "los diputados nombrados por el Rey entre los individuos de la Diputación de los Reinos y provincias españolas de América y Asia, serán adjuntos en el Consejo de Estado y sección de Indias. Tendrán voz consultiva en todos los negocios tocantes a los reinos y provincias españolas de América y de Asia". De este modo, se daba cumplimiento a la ansiada demanda de los diputados americanos de poder tomar parte en los órganos de gobierno de España.

b) El segundo de los grupos que configuraba el estamento del pueblo estaba integrado por treinta diputados de las ciudades principales de España e Islas adyacentes, nombrados directamente por los respectivos Ayuntamientos¹⁷¹. Para ser diputado se les exigía ser propietario de bienes raíces (art. 72). Como afirma Mercader Riba¹⁷² se respetaba la representación tradicional en Cortes de las principales ciudades del Reino.

c) El tercer grupo, integrado por quince diputados que representarían a los negociantes y comerciantes, serían elegidos entre los individuos de las Juntas de comercio y entre los negociantes más ricos y más acreditados del Reino. Estos diputados serían nombrados por el Rey entre aquellos que se hallasen comprendidos para su designación en unas listas de quince individuos que formaría cada uno de los Tribunales y Juntas de comercio (art. 73). El Tribunal y la Junta de comercio se reunirían en cada ciudad para formar en común su lista de presentación.

d) El cuarto y último grupo, estaría integrado por quince diputados que representarían a las Universidades y a las personas sabias o distinguidas por su mérito personal en las ciencias o en las artes. Estos diputados serían nombrados por el Rey entre aquellos que se hallasen comprendidos en una lista de quince candidatos

¹⁷⁰ Art. 94 E.B.: "Los diputados ejercerán sus funciones por el término de ocho años. Si al concluirse este término no hubiesen sido reemplazados, continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta la llegada de sus sucesores".

¹⁷¹ Art. 71 E.B.: "Los diputados de las treinta ciudades principales del Reino serán nombrados por el Ayuntamiento de cada una de ellas".

Art. 72 E.B.: "Para ser diputado por las provincias o por las ciudades se necesitará ser propietario de bienes raíces".

¹⁷² Mercader Riba, J.: *José Bonaparte Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, CSIC, Instituto de Historia "Jerónimo Zurita", Madrid, 1983, p. 35.

presentados por el Consejo Real y de siete candidatos presentados por cada una de las Universidades del Reino (art. 74).

De estos cuatro grupos que integran el estamento popular, se constata, que el mismo estaba integrado de ciento veintidós diputados, número, como se puede apreciar, muy próximo a los dos tercios de la Cámara. Si tenemos en cuenta este computo con lo establecido en el art. 80 del Texto constitucional que señala, que para que en la Cámara “haya resolución, se necesitará la pluralidad absoluta de votos tomados individualmente”, resulta evidente que las opiniones del estamento popular, dado su superioridad numérica, prevalecerían sobre cualquier decisión que se quisiera adoptar en el seno de las Cortes. Sin embargo, esto no significa que el interés general estuviese mejor representado, teniendo en cuenta que de los ciento setenta y dos diputados que integran las Cortes, ciento diez corresponderían a intereses concretos, ya sean eclesiásticos, nobiliarios, provinciales, comerciales o intereses de una élite cultural concreta y, tan solo, sesenta y dos miembros, elegidos mediante procedimientos electorales distintos según se tratara de provincias ubicadas en la Península o de provincias de Ultramar, representarían efectivamente a las provincias de España y de las Indias.

La duración de su mandato es temporal, ya que “los individuos del estamento del pueblo se renovarían de unas Cortes para otras” (art. 75), pudiendo ser reelegidos para las Cortes inmediatas. Sin embargo, se establece una salvedad para el supuesto de que hubiesen asistido a dos juntas de Cortes consecutivas, dado que en éste supuesto no podrían ser elegidos de nuevo hasta que hubiesen transcurrido tres años de su cese en el cargo.

Resulta muy significativo la duración del mandato de los miembros de los tres estamentos que integraban las Cortes: clero, nobleza y pueblo.

El mandato de los diputados del estamento del clero y nobiliario tenía carácter vitalicio, no pudiendo ser destituidos, sino en virtud de “sentencia dada por los tribunales competentes y en forma legal” (arts. 65 y 66). Sin embargo, no sucedía lo mismo con el estamento del pueblo. Integrado por la mayoría de los diputados, su mandato era de carácter temporal, dado que se “renovarían de unas Cortes a otras”, sin perjuicio, como he señalado, de ser reelegidos para las Cortes inmediatas. No obstante, los diputados americanos, ejercerían sus funciones por el término de ocho años y transcurrido dicho término y siempre que no hubiesen sido reemplazados, continuarían ejerciendo sus funciones hasta la incorporación de los nuevos titulares (art. 94).

La duración del mandato de los diputados integrantes de los distintos estamentos que conformaban las Cortes, pone de manifiesto el régimen de clases, dado que en función del estamento al que se perteneciese, la duración del mandato adquiriría distinto carácter, siendo vitalicio en el caso del estamento del clero y nobiliario y adquiriendo un carácter temporal en el caso del estamento del pueblo. En consecuencia, a pesar de ser su número de miembros más elevado, éstos serían renovados de unas Cortes a otras o en un periodo de ocho años.

3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Estatuto de Bayona atribuye al Rey la convocatoria de las Cortes¹⁷³, practica habitual en la tradición constitucional española. Esta facultad regia podía limitar su convocatoria, sin embargo, ésta quedaba salvaguardada con la exigencia de reunir las “a lo menos una vez cada tres años” (art. 76). Este precepto era de extraordinaria importancia, ya que garantizaba la estabilidad y funcionamiento regular de la Asamblea.

El Texto constitucional no recoge previsión alguna de reuniones más frecuentes, pues debían celebrarse elecciones para cada convocatoria que se llevase a efecto.

Las Cortes “no podrán ser diferidas, prorrogadas ni disueltas sino de orden del Rey”, lo que otorgaba a éste una cierta capacidad de maniobra. Una vez más, la intervención del Rey se hace patente en los órganos de gobierno, teniendo en cuenta además, que la disolución era un arma política poderosa en manos del Monarca.

1.Órganos de Gobierno

El Estatuto de Bayona determina los órganos de gobierno de las Cortes. La Mesa de las Cortes estaba formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

Al inicio de cada sesión las Cortes nombraban, tres candidatos para la Presidencia, dos Vicepresidentes y dos Secretarios; además, de cuatro Comisiones que eran: Comisión de Justicia, Comisión de lo Interior, Comisión de Hacienda y Comisión de Indias.

¹⁷³ Art. 76 E.B.: “Las Cortes se juntarán en virtud de convocatoria hecha por el Rey. No podrán ser diferidas, prorrogadas ni disueltas sino de su orden. Se juntarán a lo menos una vez cada tres años”.

El Presidente de las Cortes era nombrado por el Rey entre tres candidatos que proponían las Cortes mismas por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos¹⁷⁴.

La elección del Presidente se llevaría a efecto a la apertura de la primera sesión, mientras tanto “el más anciano, de los que asistan a la Junta, la presidiría hasta la elección del Presidente” (art. 78). Su elección y su actividad en el ámbito interno de las Cortes se desconocen, dado que el Texto constitucional no dedica ningún precepto a tratar estos aspectos.

Junto al Presidente, órgano unipersonal de las Cortes, eran designados dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

Los Vicepresidentes sustituían al Presidente, en caso de ausencia o impedimento, por el orden en que eran nombrados¹⁷⁵.

Respecto a los dos Secretarios, tan sólo se señala su número, no haciéndose ninguna otra referencia a los mismos.

Como he señalado, a la apertura de cada sesión de las Cortes se nombrarían cuatro Comisiones: Comisión de Justicia, Comisión de lo Interior, Comisión de Hacienda y Comisión de Indias.

Estas Comisiones, cubrirían cuatro áreas de suma importancia dada la materia que trataban. Cada una de ellas estaba compuesta de cinco miembros (art. 78).

2. Sesiones y adopción de resoluciones

Entre las normas de funcionamiento interno de las Cortes, podemos señalar que sus sesiones no eran públicas. Las opiniones vertidas en la misma y las votaciones que se llevasen a efecto, no debían “divulgarse ni imprimirse”, toda vez, el artículo 81 dispone que “toda publicación por medio de impresión o carteles, hecha por la junta de Cortes o por alguno de sus individuos, se considerará como un acto de rebelión”. Esta prohibición abarcaba tanto a la Junta de Cortes en general como a cada uno de sus miembros en particular.

Resulta muy significativo que las sesiones de las Cortes fueran secretas y que las opiniones y votaciones no pudiesen divulgarse ni imprimirse. Esta concepción de las Cortes choca bastante con nuestra concepción actual del Parlamento, ya que la

¹⁷⁴ Art. 77 E.B.: “El Presidente de las Cortes será nombrado por el Rey, entre tres candidatos que propondrán las Cortes mismas por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos”.

¹⁷⁵ Art. 79 E.B.: “Los vicepresidentes sustituirán al presidente en caso de ausencia o impedimento, por el orden en que fueren nombrados”.

publicidad de las sesiones constituye la regla general que preside todos los trabajos parlamentarios. Supone una proyección hacia el exterior de la actividad parlamentaria, justificada por la necesidad de que la opinión pública¹⁷⁶ esté permanentemente informada de las cuestiones que se debaten en éste órgano de representación popular.

Las votaciones se harían “en voz o por escrutinio”. Para cualquier resolución que se tomara en la Cámara era necesaria “la pluralidad absoluta de votos tomados individualmente”. En este sentido, hay que señalar que las Cortes eran de carácter unicameral, ya que nobleza, clero y pueblo celebraban conjuntamente sus sesiones, aunque su ubicación en la Cámara estuviese condicionada por su pertenencia a un determinado estamento. Sin embargo, sus decisiones serían tomadas mediante votación nominal de cada uno de sus miembros individualmente considerados. Una vez finalizada esta, tendría lugar el escrutinio, es decir, el recuento de los votos que, revestirá gran importancia teniendo en cuenta que las resoluciones adoptadas en su seno requerían mayoría absoluta. Por lo tanto, podemos decir que las Cortes se nos presentan como “una Cámara conformada estamentalmente, pero con un funcionamiento no estamental”¹⁷⁷.

Las Cortes no recogían la pluralidad derivada de la compleja estructura territorial del Estado, siendo por ello unitarias¹⁷⁸.

4. FUNCIONES

El Estatuto de Bayona no establece una nítida división de poderes en sentido estricto. Por el contrario, la intervención del Rey se hace patente en todos y cada uno de los preceptos constitucionales.

Las Cortes asumían funciones legislativas, de control político y financieras o presupuestarias, pero las funciones legislativas y financieras quedaban anuladas y delimitadas por el Rey.

¹⁷⁶ Constant, Benjamín.: *Principios de Política (1815)*, Ed. Aguilar, Madrid, 1979, p. 88; Bentham, Jeremy.: *First Principles Preparatory to Constitutional Code (1822)*, Clarendon Press, Oxford, 1989, p. 56.; Burke, Edmund.: “Pensamientos sobre las causas del actual descontento (1770)”, en *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 271.

¹⁷⁷ Núñez Rivero, C. y Martínez Segarra, R.M^a.: *Historia Constitucional de España*, Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1997, p. 54.

¹⁷⁸ Merino Merchán, J.F.: *Instituciones del Derecho Constitucional español*, Centro de Estudios Superiores “Ramón Carande”, Ediciones Beramar, S.L, Madrid, 1994, p. 107.

El Rey era el centro del poder político, asumiendo un amplio número de atribuciones tanto en el orden legislativo como en el financiero. Esto se evidencia a lo largo de todo el Texto constitucional. Las Cortes quedarán relegadas a asumir el papel de simples colaboradoras e integradoras de la voluntad del Monarca; sin embargo, esto no significa que las Cortes en el Estatuto de Bayona fueran un mero órgano consultivo, sino que, por el contrario, en determinados aspectos, como la creación de los Códigos civil y penal o en el sistema de impuestos, su presencia era necesaria.

Las Cortes carecían de iniciativa legislativa¹⁷⁹. Las repercusiones de sus votaciones no se establecen de una forma clara, por ello desconocemos lo que hubiese sucedido si hubiesen desaprobado determinados actos del Poder ejecutivo.

Es importante resaltar que las Cortes, a pesar de su carácter estamental, se reunían en un solo cuerpo. Sus votaciones se llevaban a efecto mediante llamamiento nominal, es decir, cada una de sus miembros votaba individualmente, con independencia del estamento al que pertenecía, siendo sus resoluciones adoptadas siempre que obtuviesen la mayoría absoluta

Las funciones de las Cortes quedarían agrupadas en: funciones legislativas, de control político, financieras o presupuestarias y otras funciones relacionadas con la Corona.

1. Función legislativa

Las Cortes carecían de iniciativa legislativa, entendida como el momento o fase de puesta en práctica del procedimiento legislativo. La iniciativa legislativa correspondía al Rey, como Jefe Supremo del poder ejecutivo y al Consejo de Estado¹⁸⁰.

La participación de las Cortes en la producción legislativa se limitará a intervenir en la deliberación y aprobación de leyes y presupuestos.

El Estatuto de Bayona preveía que las Cortes en sesiones no públicas, llevarían a cabo la “deliberación y aprobación” de la ley que cada tres años fijaría la cuota de las rentas y gastos anuales del Estado, así como de las variaciones que hubieran de hacerse en el Código civil, en el Código penal, así como en el sistema de impuestos o en el

¹⁷⁹ Muñoz Bustillo Romero, C., Op. cit., p. 58; Núñez Rivero, C y otro, Op. cit., p. 56.; Attard Emilio: “Constitucionalismo español: 1808-1978. Ensayo histórico jurídico”, en *Revista general del Derecho*. núm. 510, Marzo 1987, p. 773.

¹⁸⁰ Art. 57 E.B.: “Los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de administración pública, serán examinados y extendidos por el Consejo de Estado”.

sistema de monedas. Las Cortes, como he señalado, carecían de iniciativa legislativa, limitándose a deliberar y aprobar las leyes que se les sometía.

Las Cortes serían informadas de los proyectos del ley, al señalar el artículo 83 que los “proyectos de ley se comunicarán previamente por las secciones del Consejo de Estado a las Comisiones respectivas de las Cortes, nombradas al tiempo de sus apertura”. En consecuencia, con el conocimiento previo de las Cortes, era el Consejo de Estado quien hacía la presentación de los proyectos.

Por lo que respecta a los Decretos expedidos por el Rey, el Estatuto de Bayona otorgaba al Consejo de Estado competencias en el orden legislativo, al disponer en su artículo 60 que “los Decretos del Rey sobre objetos correspondientes a la decisión de las Cortes, tendrán fuerza de ley hasta las primeras que se celebren, siempre que sean ventilados en el Consejo de Estado”; sin embargo la actividad de las Cortes se reducirá nuevamente a deliberar y aprobar los Decretos del Rey, al señalar el artículo 86 que los Decretos del Rey, que se expidan a consecuencia de deliberación y aprobación de las Cortes, se promulgarán con la formula: “Oídas las Cortes” .

La promulgación es un acto debido, de carácter meramente declarativo, de que las Cortes habían sido escuchadas; sin embargo, en la practica era una simple formalidad. Por consiguiente, se trataba de normas regias que adquirirían fuerza de ley con la participación de las Cortes.

2. Función financiera

En los orígenes de las más antiguas Asambleas estamentales suelen encontrarse fuertes motivaciones financieras para su necesaria convocatoria. En las Cortes Medievales de los Reinos hispánicos quedan testimonios de que la imposición de tributos precisaba el concurso del Rey con las Cortes¹⁸¹.

Hay que tener presente que la atribución más importante de éste órgano había sido la de aprobar los impuestos destinados a sufragar los gastos ocasionados, la mayoría de las veces por la guerra, lo que constituía en cierto modo un ritual de sus sesiones y la garantía de su convocatoria.

El Estatuto de Bayona contiene dos referencias respecto a la atribución de las Cortes en el orden financiero y presupuestario. De un lado, correspondía a las Cortes,

¹⁸¹ Martínez Marina, F.: *Teoría de las Cortes o Grandes Juntas nacionales de León y Castilla*, Editora Nacional, vol. II, Madrid, 1813, pp. 380 y ss.

“deliberar y aprobar” la ley que fijaba cada tres años la cuota de rentas y gastos anuales del Estado (art. 82) y, de otro, el artículo 84 disponía que “las cuentas de Hacienda dadas por cargo y data, con distinción del ejercicio de cada año, y publicadas anualmente por medio de imprenta, serán presentadas por el Ministro de Hacienda a las Cortes, y éstas podrán hacer, sobre los abusos introducidos en la Administración, las representaciones que juzguen convenientes”. Por tanto, en el ámbito económico, siendo trianuales los presupuestos, es decir, “la ley de las rentas y gastos anuales del Estado”, la actividad de las Cortes se limitaba a deliberar y aprobar los mismos; de la misma manera, que podía hacer las representaciones que estimase convenientes sobre los abusos que en materia presupuestaria, en concreto, en las cuentas de Hacienda que presentadas por el Ministro del ramo y referidas a cada ejercicio económica, se hubieran producido en la Administración.

3. Función de control político

Las Cortes asumirán la función de control y de exigencia de responsabilidad del ejecutivo sin apartarse del resto de las funciones que le estaban atribuidas, tanto en el orden legislativo, como presupuestario. Sin embargo, el particular carácter de la Asamblea representativa en el Texto de Bayona y su posición constitucional "secundaria" alteran esta realidad¹⁸². Las Cortes como órgano de control, vendrían legitimadas como meros participes en la potestad legislativa que recae en la figura del Monarca. Se pretendía, a pesar de que el poder central recayese en el Monarca, mantener la pervivencia de funciones tradicionales propias de las Cortes, como era la de control, pero esta pretensión resultaba complicada al hallarse este órgano “desnaturalizado”¹⁸³.

El Estatuto de 1808 prevé el ejercicio por parte de las Cortes de una función más diluida¹⁸⁴ de control político, respecto a un gobierno designado directamente por el Rey, que ejerce el poder ejecutivo a través de sus Ministros, pero dado que al Monarca no se le podía exigir responsabilidad dado su carácter inviolable, se hacía a los Ministros sujetos responsables¹⁸⁵.

¹⁸² Fernández Sarasola, I.: “La responsabilidad del Gobierno en los orígenes del constitucionalismo Español: El Estatuto de Bayona” en *Revista de Derecho político*, número 41, Madrid, 1996, p.186.

¹⁸³ Fernández Sarasola, I.: Op. cit., p. 189.

¹⁸⁴ Clavero, B.: *Manual de Historia del Derecho*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, p. 19.

¹⁸⁵ Art. 31. E.B.: “Los Ministros, cada uno en la parte que le toca, serán responsables de la ejecución de las leyes y de las órdenes del Rey”.

Las Cortes tendrán la posibilidad de reprobado la conducta ministerial dado que el artículo 85 señala que: “En caso de que las Cortes tengan que manifestar quejas graves y motivadas sobre la conducta de un Ministro, la representación que contenga estas quejas y la exposición de sus fundamentos, votada que sea, será presentada al Trono por una Diputación. Examinará esta representación, de orden del Rey, una Comisión compuesta de seis Consejeros de Estado y de seis individuos del Consejo Real”.

En primer lugar, es evidente que este precepto reconocía, aunque en términos generales e imprecisos, la posibilidad de que las Cortes exigieran responsabilidad a los Ministros cuando hubiese motivos de queja sobre su actuación, lo que implica necesariamente una previa fiscalización sobre el ejecutivo. Sin embargo, su contenido resulta un tanto ambiguo ya que, de un lado omite los mecanismos específicos de control, lo que dificulta que la Cortes pudieran informarse de la actividad ministerial y, de otro, si bien, el Rey daba la orden a una Comisión creada al efecto para que examine las quejas manifestadas por las Cortes sobre la conducta de un Ministro, no se deduce de su actuación las consecuencias de su examen.

Las Cortes podían manifestar quejas sobre la conducta de un Ministro resultante del ejercicio de sus funciones ejecutivas, toda vez, el artículo 31 contiene la regla general de responsabilidad al establecer que: “los Ministros, cada uno en la parte que le toca, serán responsables de la ejecución de las leyes y de las ordenes del Rey”. Por lo tanto, su función era meramente ejecutiva de la política general marcada por el Rey en cuanto órgano de gobierno, pero además, se concretaba en controlar la actividad ministerial en lo referente a la ejecución de una ley u orden regia. La exigencia de responsabilidad por parte de las Cortes se limitaba únicamente a controlar y solicitar la aplicación de la sanción en caso de resultar negativo dicho control, dado que una vez que hubiese planteado las “quejas” por escrito sobre la actividad ministerial, éstas se votarían e incluirían en una representación remitida al Monarca. Era evidente que las Cortes se ubicaban en un primer momento que podríamos llamar de “acusación” o, “exigencia de responsabilidad difusa”¹⁸⁶, sin embargo, sus conclusiones no eran vinculantes, dado que era el Rey, al que le correspondía en última instancia aplicar la sanción del Ministro y hacer efectiva la responsabilidad.

Art. 85 E.B.: “En caso que las Cortes tengan que manifestar quejas graves y motivadas sobre la conducta de un Ministro, la representación que contenga estas quejas y la exposición de sus fundamentos, votada que sea, será presentada al Trono por una diputación”.

¹⁸⁶ Fernández Sarasola, Op. cit., p. 199

En segundo lugar, conviene señalar que el Estatuto de Bayona introduce en su artículo 84 un medio de control, el único reconocido en el Texto constitucional a las Cortes, al establecer que “las cuentas de Hacienda dadas por cargo y data, con distinción del ejercicio de cada año y publicadas anualmente por medio de la imprenta, serán presentadas por el Ministro de Hacienda a las Cortes, y éstas podrán hacer, sobre los abusos introducidos en la administración, las representaciones que juzguen convenientes”.

Este precepto pone de manifiesto, que el único instrumento de control de que disponían las Cortes aparece ligado a una función específica y que tradicionalmente habían venido asumiendo como era: la aprobación del presupuesto del Estado. La mayor importancia reconocida al mismo es que, como ha señalado el profesor Tomás Villarroya, “las Asambleas representativas se han servido de la discusión del Presupuesto para examinar la actuación seguida por los distintos ramos de la administración y por la política general del gobierno”¹⁸⁷.

4. Otras funciones.

Por lo que se refiere a otras funciones de las Cortes, podemos señalar aquellas relacionadas con la Corona y que se centrarían fundamentalmente en dos preceptos del Texto constitucional. El artículo 2 que faculta a las Cortes para aprobar la designación del sucesor efectuada por el Rey en su testamento y en el artículo 5 que recoge la fórmula del juramento que dice lo siguiente: “El Rey, al subir al Trono o al llegar a la mayor edad, prestará juramento sobre los Evangelios, y en presencia del Senado, del Consejo de Estado, de las Cortes y del Consejo de Estado, llamado de Castilla”. Como se aprecia, las Cortes junto con el resto de las instituciones más representativas, recibían el juramento del Rey.

La Constitución de Cádiz dedicará el Título III bajo la rúbrica “de las Cortes”, a regular los diversos aspectos de esta institución. En los once Capítulos¹⁸⁸ que integran

¹⁸⁷ Tomás Villarroya, J.: “Los orígenes del control parlamentario en España”, en *Revista de Estudios políticos*, número 132, pp. 114–120.

¹⁸⁸ C. Cádiz.:”Título III: Capítulo I: Del modo de formarse las Cortes; Capítulo II: Del nombramiento de Diputados de Cortes; Capítulo III: De las Juntas Electorales de Parroquia; Capítulo IV: De las Juntas Electorales de Partido; Capítulo V: De las Juntas Electorales de Provincia; Capítulo VI: De la celebración de las Cortes; Capítulo VII: De las Facultades de las Cortes; Capítulo VIII: De la formación de las leyes y de la sanción Real”; Capítulo IX: De la Promulgación de las leyes; Capítulo X: De la Diputación Permanente de Cortes y Capítulo XI: De las Cortes Extraordinarias”.

este Título se tratarán cuestiones tales como, su formación, el nombramiento de sus miembros, su celebración, sus facultades, así como de la formación y promulgación de las leyes y de la sanción real. Pero, además, tratará en ellos de las Juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, sin dejar de lado la Diputación Permanente de Cortes y las Cortes Extraordinarias. El número de Capítulos que los integran, nos dan un adelanto de la importancia que la Constitución de 1812 otorgó a las Cortes, lo que supone una diferencia con el Estatuto de Bayona que en un solo Título condensó, prácticamente el desarrollo de las mismas.

La Constitución de Cádiz define las Cortes como “la reunión de todos los diputados que representan a la Nación” (art. 27). No sucede lo mismo en el Estatuto de Bayona que se limita a establecer su composición y desarrollar la forma de elegir sus miembros.

Las numerosas facultades de las Cortes, enumeradas en el Capítulo VII, tuvieron un reconocimiento más extenso en la Constitución del 1812, entre ellas destacan: la de proponer y decretar las leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario (art. 131.1); recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia como se previene en sus lugares (art. 131.2); resolver cualquier duda, de hecho y de derecho, que ocurra en orden a la sucesión a la Corona (art. 131.3); hacer el reconocimiento público del Príncipe de Asturias (art. 131.5); aprobar, antes de su ratificación, los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio (art. 131.7); conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el reino (art. 131.8) y decretar la creación y supresión de plazas en los Tribunales que establece la Constitución; e, igualmente, la creación y supresión de los oficios públicos (art. 131.9). Junto a estas facultades, destacan las de establecer anualmente las contribuciones e impuestos (art. 131.13) y la de examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos (art. 131.16). Pero además, por ser el órgano representante de la Nación y ser ésta la titular de la soberanía, es claro, que a las Cortes les corresponde la primacía sobre los otros órganos del Estado, y de ahí las amplias facultades que se le conceden en la Constitución de Cádiz, algunas de ellas consistentes en el control sobre el órgano ejecutivo o en el fomento de la actividad de gobierno.

XI. ADMINISTRACIÓN DE HACIENDA

1. INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XVIII se había intentado en diversas ocasiones simplificar el sistema financiero mediante el establecimiento de una única contribución. A comienzos del siglo XX el gobierno de José Bonaparte inicia un programa de reformas económicas tendentes a acabar con la multitud de impuestos heredados (alcabalas, cientos) y reorganizar la hacienda en España. A este fin, el Estatuto de Bayona enuncia que las contribuciones serán las mismas para toda la Nación, aboliendo los privilegios tributarios y separando el Tesoro Publico del Tesoro de la Corona.

No obstante, el contenido económico del Estatuto de Bayona es mínimo. Sólo dedica un Título, el XII, a la Administración de la Hacienda.

Este Título se compone de nueve artículos, del 115 al 123. Se reconoce la deuda nacional, que suponían los vales reales y otros empréstitos¹⁸⁹. Este hecho estaba enmarcado dentro de los planteamientos desamortizadores del gobierno de José I.

Con el reconocimiento de la deuda pública quedaba consolidado el mare magnum de vales reales del siglo XVIII¹⁹⁰. En 1780 bajo el reinado de Carlos III, se empiezan a emitir estos títulos de deuda con funciones de papel moneda, como medio de pago tanto de débitos de los particulares como de impuestos del Estado. Se trataba, por tanto, de una nueva forma de crédito público, es decir, de documentos por los que se reconocía una deuda al cuatro por ciento de interés a pagar por el Estado tras un período de amortización de veinte años, erigiendo para su colocación el Banco Nacional de San Carlos en 1782 y una Caja de Amortización en 1798. No obstante, estos vales perdieron desde 1809 su carácter de papel moneda, aunque se admitieron como tal en los contratos celebrados entre partes en los que se hubiera estipulado expresamente esta forma de pago¹⁹¹.

Sin embargo, la estabilidad de estos vales irá decreciendo, especialmente a partir de 1796, año en el que los conflictos bélicos originados por la guerra entre España e Inglaterra provocarán un descenso considerable de su cotización.

¹⁸⁹ Art. 115 E.B.: “Los vales reales, los juros y los empréstitos de cualquier naturaleza que se hallen solemnemente reconocidos, se constituyen definitivamente deuda nacional”.

¹⁹⁰ Muñoz de Bustillo Romero, C.: *Bayona en Andalucía*, CEE, Madrid, 1991, pp. 96-102.

¹⁹¹ Pons Prades, E.: *Prontuario de Leyes y Decretos del Rey Nuestro Señor José Napoleón I.*, vol. III, Imprenta Real, Madrid, 1810- 1812, p. 198.

Las consecuencias fueron desastrosas y el gobierno tras perder su crédito, no pudo hacer frente a nuevas emisiones de deuda.

2. LA CAJA DE AMORTIZACIÓN

En 1798 con el fin de restablecer la confianza en el crédito público se crea la Caja de Amortización, que será la encargada del pago de los intereses y capitales de los vales reales y préstamos tanto nacionales como extranjeros.

Para el cumplimiento de las funciones que tenía encomendadas se le asignaron una serie de arbitrios entre los que se encuentran los procedentes de la enajenación de todos los bienes raíces, que correspondiesen a hospitales, hospicios, casas de misericordia, cofradías, obras pías; así como los resultantes de la venta de las propiedades de la extinguida Compañía de Jesús y los derivados de la enajenación de los predios de los Colegios mayores. Como compensación recibirían el tres por ciento de renta sobre el valor en venta de sus patrimonios.

Con estas medidas se pretendía evitar la bancarrota, que amenazaba a la Corona, vislumbrándose una primera desamortización eclesiástica.

Estas enajenaciones de bienes vinculados sirvieron para amortizar los vales reales y ayudar económicamente al Estado. Los acreedores del Estado podían comprar los bienes objeto de enajenación utilizando el papel moneda a su valor nominal.

La Caja de Amortización no duró mucho tiempo, si bien se creó como un organismo separado de la Tesorería general, en junio de 1799 se volvió a unir a ella y será en 1800 cuando se faculte al Consejo de Castilla para proponer los medios que considere convenientes para consolidar el valor del papel moneda.

3. LOS VALES REALES

Desde la Pragmática Sanción de 30 de agosto de 1800 hasta el final del reinado de Carlos IV se reconocieron los vales como deuda de la Corona, encargándose el Consejo de Castilla de su recaudación, así como del pago de todos los fondos que estuviesen relacionados con la garantía y amortización de aquellos. Esta función la desempeñará por medio de una sección denominada “Comisión Gubernativa de Consolidación de Vales” o “Caja de Consolidación”.

A pesar de los medios utilizados, la cotización de los vales reales siguió bajando¹⁹².

En 1799 llegaron a perder más de un cuarenta por ciento de su valor y en 1800 más del setenta por ciento.

Tras una subida en 1802 bastante considerable, con la finalización de la guerra contra Inglaterra, el crédito volverá a caer a partir de 1804 con la entrada de España en una nueva contienda. En diciembre de 1804 llegaron a perder el cincuenta y siete por ciento de su valor; en julio de 1806 el sesenta y cinco por ciento y en marzo de 1808 el sesenta y tres por ciento.

Bajo el reinado de Carlos IV existió una estrecha conexión entre tres aspectos íntimamente relacionados como eran la deuda nacional, la crisis financiera y la desamortización. Sin obviar, que los conflictos armados constituyeron una de las consecuencias más relevantes del caos económico por el que atravesaba en aquellos momentos el gobierno de España.

4. DEUDA PÚBLICA

Una vez reconocida la deuda nacional anterior a 1808, José Bonaparte la afronta ejecutando la venta de los llamados “bienes nacionales”. La mayoría de las disposiciones del gobierno josefista tratarán de conseguir la extinción de la deuda pública mediante la venta de aquellos bienes. Así, se creó la Comisión de liquidación que compuesta por tres miembros, un Consejero de Estado y dos personas designadas por el Rey, tendría encomendada la función de verificar y liquidar toda la deuda nacional, ya que una vez efectuada, se enviaría al Ministro de Hacienda para su examen y previa orden del Rey, sería remitida al Consejo de Estado para su deliberación.

Volvemos a encontrarnos en el gobierno de José I las mismas características de la desamortización emprendida en el reinado de Carlos IV y, por tanto, la misma conexión entre crisis económica, deuda pública y desamortización.

Además del reconocimiento de la deuda nacional, que se observa por la transferencia del poder real al estatal, propia del tránsito del Antiguo Régimen¹⁹³, se

¹⁹² Herr, R.: “Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV” en *Moneda y Crédito*, núm 118, p. 42.

¹⁹³ Astarloa Villena, F.: “Los Derechos y Libertades en las constituciones históricas españolas”, *Revista de Estudios Políticos*, R.1223 (abril-junio), nº 92, CEC, Madrid, 1996.

suprimen las aduanas interiores¹⁹⁴ y son abolidos los privilegios “concedidos a cuerpos o a particulares”¹⁹⁵.

El articulado del Texto constitucional aboga, dentro de su programa de reformas, por la supresión de las aduanas interiores. Esta medida se encamina directamente a potenciar el libre comercio, eliminando las trabas que entorpecían su desarrollo. Especifica claramente que su supresión afectará a las aduanas interiores “de partido a partido y de provincia a provincia” en España e Indias, lo que ponía de manifiesto que España se extendía más allá de la Península. Las aduanas se trasladan a las fronteras de tierra o de mar, lo que supondría una proyección del mercado nacional, así como la circulación de capitales. Con la revolución liberal se operaron una serie de transformaciones decisivas en la política aduanera, se consolidó su administración directa y exclusiva por parte de la Real Hacienda y se suprimieron entre 1812 y 1847 todas aquellas aduanas que quedaron definidas como instrumentos administrativos de una política comercial dirigida al fomento de la producción nacional.

5. CONTRIBUCIONES

El sistema de contribuciones aparece mencionado en el artículo 117¹⁹⁶. A pesar de que el mismo constituía una lacra para la actividad económica, de él sólo se dice que “será igual en todo el Reino”, lo que venía a corroborar el interés en establecer un único sistema tributario. De este modo, el principio de igualdad, uno de los proclamados por la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 y por la Declaración Francesa de 1793, quedaba desarrollado.

El sistema fiscal del Antiguo Régimen se distinguió por la desigualdad, los privilegios y el predominio de la imposición indirecta, en el marco de una gran variedad de figuras impositivas¹⁹⁷. Ciertos cuerpos o particulares por su condición, se

¹⁹⁴ Art. 116 del E.B.: “Las aduanas interiores de partido a partido y de provincia a provincia, quedan suprimidas en España e Indias. Se trasladarán a las fronteras de tierra o de mar”.

¹⁹⁵ Art. 118 del E.B.: “Todos los privilegios que actualmente existen, concedidos a cuerpos o a particulares, quedan suprimidos. La supresión de estos privilegios, si han sido adquiridos por precio, se entiende hecha bajo indemnización y la supresión de la jurisdicción será sin ella. Dentro del término de un año, se formará un reglamento para dichas indemnizaciones”.

¹⁹⁶ Art. 117 E.B.: “El sistema de contribuciones será igual en todo el reino”.

¹⁹⁷ Todos los intentos de la Administración se centraron en el deseo de unificar la diversidad impositiva existente estableciendo una única contribución. Así en Valencia se implantó el equivalente, un impuesto que aunque empezó a gravar la riqueza, pronto se centró en el consumo; en Aragón la contribución única, que perseguía la misma finalidad. Ambos impuestos fueron rechazados taxativamente por la población. En el año 1716 se implantó en Cataluña el catastro, impuesto que debía recaudarse anualmente, para lo

beneficiaban, por lo regular, de la obtención de un derecho o situación, distinta y excepcional, más favorable respecto a los demás. Los concedentes de estos privilegios fueron fundamentalmente los Monarcas, la iglesia y también los señores en sus dominios o feudos. El Texto constitucional, en un intento de llevar a efecto la concepción igualitaria del derecho, aboga por la supresión de privilegios concedidos a “cuerpos o particulares”¹⁹⁸.

La abolición de los privilegios conlleva la igualdad. Ramón de Salas, autor de *Lecciones de Derecho público constitucional* pone de manifiesto que: “Todo el mundo está de acuerdo en que la desigualdad es un mal, aunque sea un mal necesario, no puede haber duda en que el legislador debe disminuir esta igualdad cuando pueda porque ésta es la base de arreglar las sucesiones legítimas y testamentarias, no permitir privilegios, ni monopolios, admitir a todos los ciudadanos a todos los empleos civiles y militares; abolir los mayorazgos y las clases privilegiadas, si existen en el Estado”¹⁹⁹.

El Estatuto de Bayona para evitar cualquier duda sobre el principio de igualdad, utiliza la expresión “todos” para referirse a la supresión de aquellos privilegios de que gozaban, tanto cuerpos, como particulares. Pero además intenta no crear prejuicio en quienes recaerían estos privilegios, disponiendo que la supresión de aquellos que han sido adquiridos por precio se entiende hecha bajo indemnización y que, sin embargo, la supresión de los de jurisdicción será sin ella. Sin embargo, todos estos aspectos quedaban aplazados por un año, a partir del cual se “formaría” un reglamento que regulase dichas indemnizaciones.

6. TESORO PÚBLICO

Dentro de la serie de disposiciones de carácter programático que configuran su programa liberal, encontramos el artículo 119 que separa el Tesoro público del de la Corona²⁰⁰ no distinguidos hasta entonces. Al frente del Tesoro público habrá un

que se gravaban las fincas, el trabajo personal y los beneficios obtenidos por el comercio. Pese a ser idealizado, no llegó a ser un impuesto proporcional a las rentas obtenidas, además de presentar muchas imperfecciones. Igualmente en Castilla también se intentó establecer una contribución única. Véase, Artola, M.: *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Alianza: Banco España, Madrid, 1982.

¹⁹⁸ Art. 118 E.B.: “Todos los privilegios que actualmente existen, concedidos a cuerpos o a particulares, quedan suprimidos. La supresión de estos privilegios, si han sido adquiridos por precio, se entiende hecha bajo indemnización y la supresión de la jurisdicción será sin ella. Dentro del término de un año, se formará un reglamento para dichas indemnizaciones”.

¹⁹⁹ Véase, De salas, R.: *Lecciones de Derecho público constitucional*, ed. y estudio preliminar de J.L. Bermejo, CEC, Madrid, 1982, pp.45-47.

²⁰⁰ Art. 119 E.B.: “El tesoro público será distinto y separado del tesoro de la corona”.

Director General, que nombrado por el Rey, prestará ante él juramento, de no permitir “ninguna distracción del caudal público y de no autorizar ningún pago sino conforme a las consignaciones hechas a cada ramo” lo que pone de manifiesto, de un lado la responsabilidad del cargo, así como la pretensión de evitar aquellos posibles abusos que pudieran originarse en el ejercicio de sus atribuciones fiscales y, de otro, el no sobrepasar las cantidades presupuestadas para cada sector de la Administración.

El Director General del Tesoro público era la autoridad superior encargada de disponer la inversión de todos los productos de la Hacienda Pública, con arreglo a las órdenes que le comunicaba el Ministro de Hacienda. Su nombramiento se encuentra regulado en el art. 121²⁰¹. Tenía encomendada la función de dar cuenta de cada ejercicio, aunque el precepto no especifica a quién²⁰².

No obstante, el artículo 84 contempla un mecanismo de control sobre las cuentas de Hacienda dado que las mismas eran presentadas por el Ministro de Hacienda a las Cortes con el objeto de que éstas las examinase y presentasen, sobre “los abusos introducidos en la administración, las representaciones que juzguen convenientes”²⁰³.

Este artículo se relaciona con el artículo 122²⁰⁴, que determina con exactitud las funciones fiscales concretas desempeñadas por el Tribunal de Contaduría General, así como su composición. Este Tribunal no jurisdiccional tenía encomendado el examen y comprobación de las cuentas de “todos los que deben rendirlas”. Se componía de las personas que el Rey nombrase²⁰⁵. La referencia a las cuentas consagra el tradicional control de legalidad y regularidad. Esta disposición lo constitucionaliza, limitándose a introducir el modelo de Tribunal o Corte de Cuentas de Francia, que vio la luz por ley de 16 de julio de 1807. En este Título se dedica además una disposición por la que se atribuye al Rey o a las autoridades, a quien por las leyes y reglamentos corresponda, el nombramiento para todos los empleos.

²⁰¹ Art. 121 E.B.: “El Rey nombrará el director general del tesoro público. Este prestará en sus manos juramento de no permitir ninguna distracción del caudal público, y de no autorizar ningún pago, si no conforme a las consignaciones hechas a cada ramo”.

²⁰² Art. 120 E.B.: “Habrà un director general del tesoro público, que dará cada año sus cuentas por cargo y data, y con distinción de ejercicios”.

²⁰³ Art. 84 E.B.: “Las cuentas de hacienda dadas por cargo y data, con distinción del ejercicio de cada año, y publicadas anualmente por medio de la imprenta, serán presentadas por el ministro de Hacienda a las Cortes, y éstas podrán hacer sobre los abusos introducidos en la Administración, las representaciones que juzguen convenientes”.

²⁰⁴ Art. 122 E.B.: “Un tribunal de contaduría general examinará y fenecerá las cuentas de todos los que deben rendirlas. Este tribunal se compondrá de las personas que el Rey nombre”.

²⁰⁵ Art 123 E.B.: “El nombramiento para todos los empleos pertenece al Rey o a las autoridades a quienes se confíe por leyes y reglamentos”.

7. EMPLEOS PÚBLICOS CIVILES Y ECLESIAÍSTICOS

Por su parte, los artículos 140 y 141 del Título XIII dedicados a las “Disposiciones Generales” aluden a los empleos públicos civiles y eclesiásticos. De un lado, exige la condición de haber nacido en España o haber sido naturalizado y, de otro, prohíbe la calidad de noble para los empleos civiles, militares y eclesiásticos. Dispone, además, que tan solo los servicios y los talentos serán los requisitos necesarios para la consecución de los ascensos. Se pretendía evitar las desigualdad de clases. El Conde de Cabarrús, figura destacada de la época, critica a la nobleza y formula entre sus propuestas que los empleos de la sociedad se den exclusivamente en función de la capacidad para desempeñarlos, y sus premios al mérito personal, sin más pruebas que éstas, abandonando o dejando a un lado el sistema impío, absurdo, antisocial de nobleza hereditaria y de mayorazgos²⁰⁶.

8. DISMINUCIÓN DE FIDEICOMISOS, MAYORAZGOS Y SUSTITUCIONES

Una de las ideas de la Revolución Francesa de 1789 implicaba la reforma de la propiedad de la tierra y ello suponía poner fin al régimen señorial y, como consecuencia, abolir los señoríos jurisdiccionales y solariegos. El sistema constitucional iniciado en el Estatuto de Bayona va a poner en marcha una serie de medidas encaminadas a este objeto.

Los elementos de una reforma social y política contenidos en el Texto constitucional tienden, entre otros factores, a disminuir las bases del poder de la nobleza y potenciar a una burguesía ascendente. Si bien estos factores habría sido consecuencia principal de todo el sistema, el Estatuto de Bayona participa de un modo directo con una serie de disposiciones, entre las que cabe señalar, la igualdad del sistema de contribuciones conforme a los artículos 117 y 118 y, la disminución de los fideicomisos, mayorazgos y sustituciones según se contempla del artículo 135 al 139 del Título XIII, dentro del enunciado denominado “Disposiciones generales”. El contenido de estos cinco preceptos nos pone de manifiesto, que nos encontramos ante una desvinculación,

²⁰⁶ Véase, Conde de Cabarrús, C.: *Carta II*, Estudio preliminar de J. A Maravall. Castellote, Madrid, 1973, pp. 218-219.

como dice Bartolomé Clavero, forzosa por encima y por debajo de unos límites de renta y facultativa en el resto²⁰⁷.

El estamento de la nobleza conservaba en sus manos, el dominio útil de la tierra gracias en buena parte a la institución de los mayorazgos²⁰⁸ que permitía configurar un patrimonio inalienable, lo que traía consigo que un mismo número de bienes se mantuviese en un mismo número de titulares, a pesar de que pudiera acumularse más de un mayorazgo en una misma persona por acumulación hereditaria. Los mayorazgos constituían uno de los resortes de la estabilidad perfecta del antiguo orden estamental, dado que el titular de la herencia podía disponer de las rentas pero no de los bienes y, además, podía ampliar el patrimonio, lo que daba pie a un crecimiento de la propiedad agraria de tipo nobiliario, tanto dentro del ámbito secular, como del eclesiástico, lo que originaba que la propiedad de la tierra quedara reducida a unas pocas familias.

Se plantearon diversos supuestos en función de la renta anual que produjesen los fideicomisos, mayorazgos o sustituciones. Para el supuesto en que los bienes afectos a ellos produjesen una renta anual inferior a cinco mil pesos fuertes “ya sea por si solo o por la reunión de otros en una misma persona”, se establecía que éstos quedaban abolidos²⁰⁹. De la misma manera, se desvinculaba el excedente de aquellos que, “por si mismos o por la reunión de muchos...”, sobrepasaban la renta de veinte mil pesos anuales²¹⁰.

En estos dos supuestos, el poseedor continuaría gozando de dichos bienes incluidos ahora en la categoría de libres. Ahora bien, si la renta anual de los fideicomisos, mayorazgos o sustituciones superaba el valor de cinco mil pesos, el

²⁰⁷ Cf.: Clavero, B.: *Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla (1369-1836)*, Siglo XXI, Madrid, 1990, p. 349.

²⁰⁸ El mayorazgo es una forma de propiedad característica del régimen señorial y es una muestra del poder de la nobleza señorial para impedir la enajenación de los bienes inmuebles constitutivos del patrimonio, o aquellos que se incorporan a él. Eso implica que esos bienes quedan “vinculados” y por lo tanto fuera del libre comercio pasando la totalidad de los mismos a un heredero o heredera que normalmente es el primogénito. Esta institución fue citada por primera vez en las Partidas y, posteriormente regulada, en las Leyes de Toro. Clavero, B.: *Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla (1396-1836)*, Siglo XXI, Madrid, 1990, pp. 347-349.

²⁰⁹ Art. 135 E.B.: “Todo fideicomiso, mayorazgo, o sustitución de los que actualmente existen, y cuyos bienes, sea por sí solo o por la reunión de otros en una misma persona, no produzcan una renta anual de más de cinco mil pesos fuertes, podrá pedir, si lo tiene por conveniente, que dichos bienes vuelvan a la clase de libres. El permiso necesario para este efecto ha de ser el Rey quien le conceda”.

²¹⁰ Art. 137 E.B.: “Todo fideicomiso, mayorazgo, o sustitución de los actualmente existen, que produzcan por sí mismo o por la reunión de muchos fideicomisos, mayorazgos o sustituciones en la misma cabeza, una renta anual que exceda de veinte mil pesos fuertes, se reducirá al capital que produzca líquidamente la referida suma; y los bienes que pasen de dicho capital volverán a entrar en la clase de libres, continuando así en poder de los actuales poseedores”.

poseedor podía solicitar la desvinculación de sus bienes al Rey, ya que éste era el único facultado para autorizarla²¹¹.

Estas medidas desvinculadoras²¹² se completan siguiendo las directrices del derecho imperial. Así, el artículo 139 establece que en adelante “no podrá fundarse ningún fideicomiso, mayorazgo o sustitución, sino en virtud de concesiones hechas por el Rey por razón de servicios a favor del Estado, y con el fin de perpetuar en dignidad las familias de los sujetos que los haya contraído”.

Napoleón, señala Sanz Cid, se limitó a incorporar al Proyecto el criterio del derecho imperial en este respecto, en el que se hacía de los mayorazgos la recompensa o merced real, con que se premiaba los relevantes servicios prestados a la patria²¹³.

Sin embargo, el Decreto de 18 de agosto de 1809²¹⁴, posiblemente influenciado por los resultados acaecidos de la batalla de Talavera, en su artículo 5 prohíbe expresamente la vinculación de los bienes nacionales comprados en subastas con cédulas especiales, que creadas en esta misma disposición, se destinaban a indemnizaciones y premios, de los que se beneficiarían principalmente miembros del gobierno y militares franceses ligados al Rey por vínculos de amistad. Se dejaba entrever que lo que el gobierno pretendía era premiar una determinada conducta política, así como atraerse partidarios entre aquellos individuos que obtenían beneficios con sus ventas.

Respecto a la renta anual de los mismos, se establece un límite máximo y mínimo a la misma, ya que, en ningún caso, puede exceder de veinte mil pesos fuertes ni bajar de cinco mil.

Todas estas disposiciones vienen a constatar el fin de la propiedad feudal y vinculada, un cierto toque antifeudal. La Constitución de Cádiz no dedica ninguna disposición a esta transformación de la propiedad, sin embargo, algunos de los diputados participantes en la misma abogaban con sus propuestas a ella, tal es el caso de

²¹¹ Art. 136 E.B.: “Todo poseedor de bienes actualmente afectos a fideicomiso, mayorazgo o sustitución, que produzcan una renta anual de más de cinco mil pesos fuertes, podrá pedir, si lo tiene por conveniente, que dichos bienes vuelvan a la clase de libres. El permiso necesario para este efecto ha de ser el Rey quien le conceda”.

²¹² No hay que confundir las medidas desvinculadoras de los mayorazgos con la desamortización. La desamortización no se trata de una desvinculación, sino que supone que al propietario el Estado le arrebató la tierra, previa compensación, que posteriormente se saca a subasta pública y se privatiza. La desamortización fue uno de los hechos jurídicos, políticos y económicos como consecuencia de la idea revolucionaria de sustraer la propiedad acumulada en manos muertas, es decir, en personas jurídicas como la Iglesia o los municipios. Véase, Tomas y Valiente, F.: *El marco político de la desamortización*, Barcelona, 1977.

²¹³ Cf.: Sanz Cid, Op. cit., p. 145.

²¹⁴ Decreto de 18 de agosto de 1809. A.M.J. Actas Capitulares 1810; Documentos T.2. F. 251.

Lloret, García Herreros y Alonso López, que darán vida al Decreto de 6 de agosto de 1811, que establecía entre sus disposiciones –artículo 14- que “en adelante nadie podrá proclamarse señor de vasallo, ejercer jurisdicción, nombrar jueces, ni usar de los privilegios y derechos compartidos en este decreto”, lo que suponía la supresión de los vasallajes y privilegios procedentes de señoríos. Posteriormente el Decreto de 18 de agosto de 1811 exime de las pruebas de nobleza a los cadetes del Ejército y la Marina.

9. CONCLUSIONES

El Estatuto de Bayona no tuvo un desarrollo posterior y, por tanto, no tuvo aplicación práctica, aunque es un precedente del modelo económico en la legislación liberal, en la que era muy difícil encontrar ejemplos de actividad económica.

En el terreno de las intenciones, el Emperador, si se había dirigido en varias ocasiones a los españoles mostrando los beneficios de la política que pretendía implantar²¹⁵.

Estas intenciones estuvieron supeditadas a la llegada de la paz, ya que España era un país en guerra y, por tanto, el gobierno militar, compuesto de los Mariscales franceses, predominaba sobre el civil, que estaba formado por los Ministros afrancesados de José Napoleón I. La paz se vio aplacada por la actividad de la guerrilla española y la alianza internacional contra el Emperador. A pesar de todo, se llevaron a efecto una serie de medidas económicas tendentes a solventar todos aquellos problemas derivados del debilitado estado de las finanzas. Se reconoce la deuda nacional que suponían los vales reales y otros empréstitos (art.115), se aboga por la supresión de las aduanas interiores “en España e Indias” (art. 116) que representaban una traba para el libre comercio, potenciando la creación de un mercado nacional, así como la apertura del comercio con los territorios de Ultramar. Pero además, se configura un sistema de contribuciones igual para todo el Reino (art. 117), se separa el Tesoro Público del Tesoro de la Corona (art. 119) y se configura un Tribunal de Contaduría, para el examen y comprobación de las cuentas (art. 122). Asimismo, los privilegios concedidos a cuerpos o particulares quedan suprimidos (art. 118). Todas estas medidas, así como la libertad de comercio e industria (arts. 88-90) y la supresión de los fideicomisos, mayorazgos y sustituciones (arts. 135-139), supusieron un notorio progreso económico.

²¹⁵López Martínez, J. Humberto. *La constitución y el modelo económico liberal en el constitucionalismo español 1808-1869*, UNED, Madrid, 1987, pp. 172-182.

Las Cortes de Cádiz responderán al espíritu liberal de la revolución de 1789 y representarán un modelo económico muy similar al contenido en el Estatuto de Bayona, aunque la Constitución de Cádiz en su Título VII “De las contribuciones” dedica dieciocho artículos, que van del 338 al 355 a regular todas aquellas cuestiones referidas, principalmente a las contribuciones, concediendo a las Cortes mayores prerrogativas²¹⁶, ya que somete a su aprobación el estado de cuentas que presentaba el Tesorero²¹⁷. Además, dispuso que subsistieran las antiguas contribuciones en tanto en cuanto no se fijaran en las Cortes cuáles debían de ser las nuevas. Posteriormente a su promulgación se nombró una Junta en Cádiz para elaborar un proyecto de contribución directa. Por Real Decreto de 13 de septiembre de 1813 se suprimieron las rentas provinciales subrogándolas en una nueva contribución directa que gravaba la riqueza territorial y la procedente de la industria y del comercio, así como los salarios y el capital de deuda pública. La contribución directa cumplía con el precepto constitucional de la igualdad de todos los españoles ante los impuestos, pero en la práctica la contribución directa resultó un fracaso.

El dogma de la igualdad de los ciudadanos ante la ley recogido en la Constitución de Cádiz, conducía inexorablemente al principio de igualdad tributaria. Pero, sin duda, el principal problema de la Hacienda española fue el de la Deuda Pública, de ahí que las medidas desamortizadoras no fueran suficientes para hacer frente a la misma. Por Decreto de 3 de septiembre de 1811 reconocieron como Deuda del Estado “las resultas de los documentos de Juros, Vitalicios, Vales reales, créditos de reinados, imposiciones de la Caja de consolidación y cualquier renta, empréstito y demás de justo título dado por persona legalmente autorizada”. De este modo, el gobierno liberar asumía toda la deuda anterior contraría por el Estado.

Todas estas medidas ponen de manifiesto que el Estatuto de Bayona constituyó el primer peldaño para dar impulso a nuevas reformas posteriores.

²¹⁶ Siguiendo los precedentes del Estatuto de Bayona, los constituyentes de Cádiz estuvieron inspirados por la vieja ilusión de implantar una única contribución directa, que se pensó debía gravar la renta. Así, la Constitución de 1812 proclamó que las Cortes establecerían o confirmarían anualmente las contribuciones, que éstas se repartirían entre todos los españoles en proporción a sus medios sin excepción, sin privilegio, que no habría aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras y que anualmente las Cortes establecerían y aprobarían el presupuesto general de ingresos y gastos. El rey disfrutaría de una dotación anual y del patrimonio que las Cortes le asignasen. En 1813 un decreto de las Cortes de Cádiz abolió las rentas provinciales y estableció una contribución directa general.

²¹⁷ De Lizaur y Lacave, I.: *La carta otorgada de 1808*, Imprenta Helénica, Madrid, 1916, pp. 72-74.

XII. DE LOS MINISTROS

1. INTRODUCCIÓN

El Estatuto de Bayona dedica a los Ministros el Título VI, bajo la rúbrica “Del Ministerio”. Este Título está integrado por cinco artículos, del 27 al 31.

En los orígenes modernos de la administración española es manifiesta la influencia francesa. En el siglo XVIII, con las reformas introducidas por Felipe V, se inicia el proceso de centralización (intendencias, ministerios) que se continúa precisamente con el intento del Estatuto de Bayona de importar en sus elementos literales el modelo estatal napoleónico.

El régimen ministerial surge en nuestro país en el siglo XVIII como consecuencia de los desdoblamientos progresivos de la hasta entonces única Secretaría del Despacho Universal.

A lo largo de la historia política de España, los servicios centrales de la administración estatal han sido objeto de una evolución y transformación. Durante la Edad Media estaban vinculados a las personalidades de la Corte (Curia Regia), siendo objeto de reforma en el reinado de los Reyes Católicos con la creación de “los Consejos”, organismos supremos para la administración de justicia y el asesoramiento del monarca. Como antecedente de los Ministerios tenemos la Secretaría de Despacho del Antiguo Régimen. Sin embargo, en ellas no se asumía el peso de la gestión ordinaria de los asuntos administrativos que cumplían órganos colegiados en los que operaba un sistema de distribución territorial de los asuntos: Consejo de Castilla, Consejo de Indias, de Aragón, etc., combinado con un sistema de reparto o diferenciación funcional: Consejo de Hacienda, Consejo Supremo de Guerra y Marina, etc.

A finales del siglo XVII se crearon las Secretarías de Estado y del Despacho. Se pretendía sustituir el mecanismo de organismos pluripersonales, los Consejos, por otro de individuos, los Secretarios de Estado y del Despacho, encargados de regir el Departamento que tuviesen encomendados. Esto demuestra, que hasta entonces el Rey había gobernado con Consejos, Validos y Secretarios, sin embargo, será a partir del siglo XVIII, cuando los Ministros se situarán con carácter político en el vértice de una administración articulada en sectores de gobierno²¹⁸. Será a comienzos del s. XIX

²¹⁸ Escudero, J. A.: *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, Vol. I, Editora Nacional, Madrid, 1979, p. 12.

cuando aparezca la denominación del Ministerio, recogida en el Estatuto de Bayona, para designar los distintos Departamentos de la administración central, nombre que será usado, durante un largo tiempo, junto al tradicional de las Secretarías de Despacho antecedente orgánico del Ministerio.

Es a Napoleón a quien se atribuye la paternidad de la estructura departamental y especialización ministerial. La idea base fue que los Ministros, a los que consideraba como altos funcionarios vinculados a su autoridad, no tenían por misión la simple supervisión o control de los servicios, sino la responsabilidad de su dirección y mando efectivo, al igual que ocurría con las unidades militares. Esto comportaba que debían tener un conocimiento profundo de los servicios a su cargo, lo que era incompatible con la atribución de grandes áreas de competencia²¹⁹.

Así, en España coincide el derrumbamiento de la administración colegiada del Antiguo Régimen con el diseño del sistema departamental, que se recoge en el Estatuto de Bayona por decisiva y directa influencia del sistema napoleónico francés, apareciendo numerados hasta nueve Ministerios: Justicia, Guerra, Marina, Negocios Eclesiásticos, Negocios Extranjeros, Interior, Hacienda, Indias y Policía General, que en la Constitución de Cádiz se reducen a siete y se les denomina Secretarías de Despacho: Despacho de Estado, de la Gobernación de la Península, de la Gobernación de Ultramar, de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra y de Marina.

El Estatuto de Bayona abre una nueva etapa en la historia de la administración española caracterizada, en primer lugar, por la existencia de una dualidad de organizaciones: la josefista y la nacional y, en segundo lugar, porque las dos administraciones están subordinadas a las circunstancias impuestas por la guerra, de cara a la implantación efectiva de los respectivos regímenes administrativos en la península.

El Estatuto de Bayona recoge las pautas ordenadoras básicas del sistema administrativo josefista y las desarrolladas por algunas disposiciones posteriores. El día 8 de julio José Bonaparte formó su primer gobierno, inmediatamente después de jurar el Estatuto de Bayona. Las circunstancias de la guerra hicieron que José Bonaparte se tuviera que retirar a Madrid. Realizó un reajuste ministerial durante su estancia en Vitoria, haciendo provisión de las vacantes de Justicia y Negocios extranjeros. En diciembre de 1808, José Bonaparte procedió a reorganizar la Administración. La

²¹⁹ Parada Vázquez, R.: *Derecho administrativo. Organización y empleo público*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 84-96.

primera disposición fue el Decreto de 6 de febrero de 1809 por el que se fijaban las competencias de los distintos Ministerios: Justicia, Guerra, Marina, Negocios eclesiásticos, Negocios extranjeros, Interior, Hacienda, Indias y Policía General.

2. COMPOSICIÓN

Los Ministerios hunden sus raíces más inmediatas en el Consejo de Gabinete creado por Felipe V (Real Decreto de 30 de noviembre de 1714). En este órgano se integraban los Secretarios de Despacho, antecedente de los Ministros. En reinados posteriores se le denominará Suprema Junta de Estado, con Carlos III, y Consejo de Estado con Carlos IV, denominación que nada tiene que ver con la institución posterior del Consejo de Estado que crearía Napoleón. En realidad, se trataba de órganos, poco institucionalizados, que más bien eran reuniones de personas de confianza del monarca, para evitar los inconvenientes de la dispersión de los asuntos. Será finalmente desde Fernando VII, en el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823, cuando nos encontremos con el nombre de Consejo de Ministros²²⁰, del que formaban parte los Secretarios de Estado y Despacho en un número total de cinco: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda. Por tanto, se trataba de un órgano de consulta y asesoramiento al monarca.

En el Estatuto de Bayona el poder ejecutivo, que residía en el monarca, era ejercido a través de los Ministros. Conforman el cuerpo ministerial, nueve Ministerios: Justicia, Negocios eclesiásticos, Negocios extranjeros, Interior, Hacienda, Guerra, Marina, Indias y Policía, a los que hay que añadir un Secretario de Estado, con la calidad de Ministro, encargado de refrendar los Decretos²²¹.

Este número podría quedar reducido a siete si el Rey hacía uso de la facultad que el art. 29 del Texto constitucional le concedía de reunir en un solo Ministerio, el de Negocios eclesiásticos al de Justicia y el de Policía General al de lo Interior²²².

²²⁰ El Consejo de Ministros fue creado en Francia en 1791 y en Prusia en 1808. Puede decirse que se estaba gestando en Europa un proceso de despersonalización del poder, que abrió las puertas para la configuración de lo que se ha dado en llamar el “Estado contemporáneo”. En lo sucesivo, el Rey ya no decidirá por sí solo, sino que necesitará la colaboración y asesoramiento de un consejo, que desplazó a la multiforme variedad polisinodial absoluta. Véase, Sánchez Agesta, L.: *Historia del constitucionalismo español 1808-1836*, CEC, Madrid, 1984.

²²¹ Art. 27 E.B.: “Habrán nueve Ministerios, a saber: Un Ministerio de Justicia; Otro de Negocios Eclesiásticos; Otro de Negocios Extranjeros; Otro de lo Interior; Otro de Hacienda; Otro de Guerra; Otro de Marina; Otro de Indias; Otro de Policía general”.

²²² Art. 29 E.B.: “El Rey podrá reunir, cuando lo tenga por conveniente, el ministerio de negocios eclesiásticos al de justicia, y el de policía general al de lo interior”.

3. LA FIGURA DEL MINISTRO

Al frente de estos Ministerios se encuentra la figura del Ministro. Las constituciones fueron muy poco explícitas a la hora de fijar las competencias de los Ministros. El Estatuto de Bayona les atribuía de manera genérica la ejecución de las leyes y de las órdenes del Rey; sólo el Ministro-Secretario de Estado tenía la facultad de refrendar todos los Decretos.

La voz Ministros (del latín *Minister-tri*) se deriva de “*manus*”, lo que está en la mano o bajo el poder del superior al cual sirve. En el Estatuto de Bayona el Rey se configura como el centro del poder político, de todo el aparato administrativo del Estado, pero además el Rey ejerce, por medio de sus Ministros, el poder ejecutivo.

El Estatuto de Bayona conforme al art. 30 no contempla la omnipotencia de un solo Ministro, evitando la reunión de varios Ministerios en una sola persona²²³.

A lo largo de la historia política de las monarquías europeas el ejercicio real del poder se llevaba a efecto en la mayoría de las ocasiones con el diálogo del monarca con sus colaboradores.

El Rey convocaba a los Ministros a fin de despachar los asuntos propios del Departamento que tuviese encomendado. Estas entrevistas en la mayoría de las ocasiones se desarrollaban en un clima de diálogo particular y secreto. Dirigido a resolver los asuntos a tratar, así como a facilitar asesoramiento.

Sin embargo, los despachos eran de carácter individual, no se organizaban despachos colectivos y sistemáticos, mínimamente institucionalizados, de los titulares de los Departamentos.

Los Ministros no constituyen gobierno ni son un órgano colegiado²²⁴, su misión se dirigirá a asesorar al Rey y ser ejecutor de su voluntad, siendo éste el poseedor de todas las facultades de gobierno y administración. El despacho con el Rey tenía carácter estrictamente personal.

Los Ministros formaban parte del Consejo de Estado como miembros natos, sin que su número entrara en el cómputo de máximos y mínimos de miembros de esta

²²³ Art. 30 E.B.: “No habrá otra preferencia entre los ministros que la de la antigüedad de sus nombramientos”.

²²⁴ Nuñez Rivero, C., *Op cit.*, p. 45; Jiménez Asensio, R., *Op cit.*, p. 43.

institución y sin estar adscritos a una sección concreta del mismo, formaran parte del Senado.

De los delitos personales cometidos por los Ministros conocerá una Alta Corte Real conforme establece el artículo 108 del Estatuto²²⁵.

4. ATRIBUCIONES DE LOS MINISTROS

Los Ministros tienen, al mismo tiempo, una función de especialización e integradora. De especialización, porque a través de los mismos se diversifica la actividad administrativa estatal. Y de integración, porque constituyen el cauce para reconducir a la unidad la enorme variedad de órganos a que lleva el principio de división del trabajo. Todos los Ministros tienen que ocuparse de cuestiones como las relaciones con otros Estados, atender a las necesidades internas y conseguir alcanzar los fines superiores, los cuales pueden depender de la idea de tutela jurídica o de la injerencia social y los medios que pueden consistir, a su vez, en fuerzas para la defensa o simplemente en los medios económicos.

Nombrados y separados por el Rey, las atribuciones de cada uno de los Ministros, que componen la organización ministerial no se especifican en el Texto constitucional, sin embargo, algunas de sus disposiciones aluden a ellas. Todas las atribuciones serán desarrolladas y especificadas por Real Decreto firmado en Madrid el 6 de febrero de 1809, que regula las competencias de los nueve Ministerios además de aquellas atribuidas al Secretario de Estado con calidad de Ministro. Así el artículo 2 al Ministro de Justicia, el artículo 3 al Ministro de Negocios Eclesiásticos, el artículo 4 al Ministro de Negocios Extranjeros, el artículo 5 al Ministro de lo “Interior” considerado por Mercader Riba²²⁶, una de las innovaciones de más relieve del reinado de José I.

El artículo 6 al Ministro de Hacienda, el artículo 7 al Ministro de Guerra, el artículo 8 al Ministro de Marina, el artículo 9 al Ministro de Indias, el artículo 10 al Ministro de Policía General.

²²⁵ Art. 108 E.B.: “Una Alta Corte Real conocerá especialmente de los delitos personales cometidos por los individuos de la familia real, los ministros, los senadores y los consejeros de Estado”.

²²⁶ Mercader Riba, J. *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado Español Bonapartista*, Instituto de Historia “Jerónimo Zurita”, Madrid, 1983, p. 63.

Ministro de Justicia

En virtud del Decreto de 6 de febrero de 1809, al Ministerio de Justicia le concernía “la correspondencia con todas las Audiencias y Tribunales de justicia, sea en lo civil, sea en lo criminal”. El Ministerio debía proponer al Rey las personas idóneas para desempeñar las magistraturas. Quedaban también dentro de las competencias del Ministerio la elaboración de “proyectos concernientes a la organización de los Tribunales”, “las relaciones sobre cuestiones que tocan a la interpretación de las leyes” y el “pase de las leyes, y su dirección de oficio a los Ministros, Audiencias y Tribunales de justicia”. Igualmente correspondía al Ministerio dar los libramientos para autorizar los gastos de orden judicial. El Decreto reconocía la independencia del poder judicial al disponer que el Ministro de Justicia “no ejerce sobre las Audiencias y Tribunales sino la policía determinada por las leyes y decretos, y así no tiene influencia alguna sobre los juicios y fallos de los tribunales”. A raíz de la supresión por Napoleón del Consejo de Castilla, la Sala de Alcaldes de Casa y Corte pasó a depender del Ministerio de Justicia. Quedaron también integrados dentro del Ministerio el Tribunal de Reposición de la Corte y las Juntas Contenciosas. Al servicio del Ministro se encontraban dos Jefes de división, dos oficiales primeros, cuatro oficiales segundos, un archivero con dos oficiales subalternos, tres escribientes y cuatro porteros.

El Estatuto de Bayona se refiere a las competencias del Ministro de Justicia en el art. 112, al mencionar que dicho Ministro será escuchado por el Rey en un Consejo privado constituido para otorgar el derecho de gracia²²⁷.

Ministro de Negocios Eclesiásticos

Pertenecían a este Ministerio todos los “proyectos relativos al ejercicio de la religión”, así como la propuesta de sujetos para ocupar los empleos y destinos eclesiásticos. A través del Ministerio debían pasar para su examen todos los “Rescriptos, Bulas y Breves de la Corte Romana antes que se publiquen en el Reyno”.

Correspondía al Ministerio la elaboración de “proyectos para la demarcación de Parroquias y ayudas de Parroquias”, así como “los asuntos concernientes a los Seminarios, a todas las comunidades religiosas y a las casas de caridad”. Como los restantes Ministerios, el Ministro de Negocios eclesiásticos debía proponer y “hacer

²²⁷ Art. 112 E.B.: “El derecho de perdonar pertenecerá solamente al Rey, y lo ejercerá, oyendo al ministro de justicia, en un consejo privado compuesto de los ministros, de dos senadores, de dos consejeros de estado y de dos individuos del Consejo Real”.

cumplir todas las providencias generales relativas a la observancia de las leyes, decretos y decisiones” correspondientes a su ramo y hacer presente al Rey “todo lo concerniente a la disciplina eclesiástica y a la policía de culto”. El Ministerio estaba compuesto por un Jefe de división, cuatro oficiales, escribientes y otros subalternos.

Ministro de Negocios extranjeros

Era atribución de este Ministerio todo lo relativo a la “observancia y ejecución de las convenciones y tratados de política y comercio con todas las naciones aliadas”. Correspondía al Ministro la “propuesta de todos los pretendientes y sujetos aptos para los empleos de Embajadores, Ministros, residentes y agentes diplomáticos y de comercio”. Se tramitaba a través del Ministerio la correspondencia con todos los Ministros, Cónsules y agentes españoles o de potencias extranjeras, así como el despacho de pasaportes a los Ministros y agentes diplomáticos, tanto nacionales como extranjeros. Finalmente debía dar cuenta al Rey de todo lo “contencioso relativo a presas marítimas” y arreglar, según las órdenes y decisiones del Rey “todo lo relativo a límites con las potencias extranjeras”.

Ministro de Interior

Constituye una de las novedades más importantes de la Administración central josefista. Incumbía a dicho Ministerio según el Decreto de 6 de febrero de 1809 todo lo “relativo a la administración civil del reino y a la policía municipal de los pueblos”. El Ministro debía presentar al Rey “los candidatos para los empleos y plazas de la administración civil de las provincias y de la capital”; del mismo modo debía indicar al Rey, cuando conviniese, los reemplazos y destituciones de todos los empleos públicos dependientes del Ministerio. Correspondían a este Ministerio un elenco de las más variadas competencias; proponer leyes, decretos y reglamentos sobre un elenco de las más variadas competencias: proponer leyes, decretos y reglamentos sobre prisiones civiles de arresto, de justicia y reclusión, así como todo lo concerniente al “régimen y método de las cárceles y su administración”; todas las cuestiones relativas a hospitales civiles, casas de misericordia, establecimientos hospitalarios y de beneficencia; la construcción y conservación de caminos, puertos mercantes, puentes, canales, calzadas y obras públicas en general; minas y canteras; navegación interior; agricultura, depósitos de caballos, viveros y cría de ganado; todo lo referente a desecaciones de pantanos, desmontes, comercio interior y exterior, industrias, artes, fábricas, acerías,

premios y fomentos; conservación de muladares, medidas de sanidad, fiestas públicas y teatros; todo lo relativo a pesas y medidas, censo de población, estadística y economía política; productos territoriales, pesca de costa y grandes pesquerías marítimas. Proponía todo cuanto “conciene a la formación y organización de las Academias, Sociedades sabias y todo establecimiento literario”. Debía someter al Rey “todo lo perteneciente a los establecimientos de instrucción pública, de artes y oficios y de todas las leyes y decretos concernientes a la fijación de los límites de las diversas provincias o pueblos, así como su reunión, si conviene hacerse”. Comprendían también sus atribuciones todo lo “relativo al establecimiento y conservación de los caminos transversales, a la transacción y división de los bienes comunes de los pueblos, la liquidación de las deudas de éstos, los recursos y autorizaciones de vender, comprar, prestar, contratar a largo plazo, cambiar cualquiera otra disposición de esta naturaleza propuesta por las administraciones civiles de los pueblos”. Por último, elevaba al monarca la relación de propuestas para la obtención del derecho de naturalización o ciudadanía de extranjeros. El Ministerio no llegó a funcionar hasta fines de 1809. Se estructuró en cinco secciones en las que se distribuyeron sus innumerables competencias, bajo la dirección, cada una, de un Jefe.

Según Mercader Riba²²⁸ esta primera organización fue provisional, ya que a finales de 1810 aparece estructurado en tres divisiones. Dependientes del Ministerio del Interior figuraban los siguientes organismos: la Contaduría General de Propios y Arbitrios, la Contaduría General de Pósitos, la Dirección General de Caminos, el Canal de Guadarrama, el Consejo de Sanidad Pública, el Real Gabinete de Historia Natural, la Real Academia de San Fernando, las Reales Academias de la Lengua, Historia y Real de Medicina, así como los colegios profesionales más importantes y las Universidades de Alcalá de Henares, Valladolid y Salamanca.

Respecto a las atribuciones que se especifican en el propio Estatuto de Bayona, el artículo 125 señala que el derecho de naturalización sería concedido por el Rey “enterado por relación del Ministro de lo Interior y oyendo al Consejo de Estado” a aquellos extranjeros que, o bien hubiesen prestado importantes servicios al Estado, o bien hubieran adquirido grandes establecimientos o propiedades territoriales, por las que pagasen en concepto de contribuciones unas considerables sumas de dinero²²⁹.

²²⁸ Vid. Mercader Riba, J.: Op. cit., p. 63.

²²⁹ Art. 125 E.B.: “Los extranjeros que hagan o hayan hechos servicios importantes al Estado; los que puedan serle útiles por su talento, sus invenciones o su industria; y los que formen grandes

Ministro de Hacienda

Eran competencias propias de este Ministerio la “correspondencia, fijación, repartimiento y cobranza de las contribuciones de toda especie”, “la administración de todas las cajas públicas”, así como la “administración de todas las rentas reales, como Lotería, bienes patrimoniales o incorporados a la Corona, Aduanas, Correos, Sal, Tabaco, Plomo y demás géneros estancados, y las casas de monedas”. También caían dentro del ámbito de sus atribuciones “el pago de la deuda pública e inspección de la Caja de consolidación”, “el pago de los sueldos de aquellos cuerpos que no estuviesen dotados con fincas, y que se hacen en virtud de libramientos suyos” y la “dirección del Tesoro público”. El Ministerio debía igualmente autorizar el pago de los libramientos que cada Ministro expedía sobre la Tesorería en virtud de los presupuestos y de los abonos que les estaban mandados hacer. Estructurado en seis divisiones o negociados, dependían del Ministerio de Hacienda la Dirección del Tesoro Público, la Dirección General de Bienes Nacionales, la Comisaría General de la Cruzada, la Dirección de Rentas y Contribuciones, la Dirección de la Casa de la Moneda de Madrid, la Administración General de Correos, la administración central de patentes y el Montepío de Reales oficios, entre otros.

En cuanto a las atribuciones contenidas para este Ministerio en el Estatuto de Bayona, el art. 84 establece que este Ministro presentará a las Cortes “las cuentas de hacienda dadas por cargo y dieta, con distinción del ejercicio de cada año y publicadas por medio de imprenta,” a fin de que éstas pudieran hacer las representaciones, que juzguen conveniente sobre los abusos introducidos en la Administración²³⁰.

Ministro de Guerra

Tenía a su cargo la “formación, organización, inspección, administración, disciplina y movimientos del ejército”, incluyendo en éste las tropas de línea, Estados Mayores, Compañías fijas del reino, Milicias provinciales y urbanas y, en general, “toda clase de gente armada que tenga por objeto la defensa de las costas o la tranquilidad del

establecimientos, o hayan adquirido una propiedad territorial por la que paguen de contribución la cantidad anual de cincuenta pesos fuertes, podrán ser admitidos a gozar del derecho de vecindad. El Rey concede este derecho, enterado por relación del ministerio de lo interior, y oyendo al Consejo de Estado”.

²³⁰ Art 84 E.B.: “Las cuentas de hacienda dadas por cargo y data, con distinción del ejercicio de cada año, y publicadas anualmente por medio de la imprenta, serán presentadas por el ministro de hacienda a las Cortes, y éstas podrán hacer sobre los abusos introducidos en la administración, las representaciones que juzguen convenientes”.

país”. Dependían del Ministerio de la Guerra los Tribunales militares del ejército, así como las “subsistencias y provisiones del ejército y plazas; los hospitales militares, utensilios de los cuarteles, conservación y reparos de éstos; nombramiento de los Comisarios Ordenadores, de los de guerra y demás empleados en todos estos ramos”; “la fortificación de las plazas, fabricación de salitre y pólvora, fundición de artillería, fábricas de armas de fuego y blancas, y de municiones de hierro colado; asientos de transportes de armas, municiones y demás efectos de guerra”; “los colegios, escuelas y establecimientos militares de toda especie”. Al Ministro de la Guerra correspondía proponer los “proyectos de leyes, decretos y reglamentos relativos a nombramientos, ascensos, promociones, provisión de gobiernos; administración, propuestas y demás relativo a las encomiendas militares; los Intendentes para ejército de campaña, retiros, penas y castigos, reformas, licencias, inválidos; conservación y canje de prisioneros de guerra; presas de buques enemigos que se rinden a las plazas, castillos o baterías de las costas, como también de los buques de otras naciones que, estando en guerra, se hicieren bajo el alcance del cañón”.

Ministro de Marina

El Ministro de Marina debía “promover y celar el cumplimiento de cuanto está instituido en las ordenanzas para el mantenimiento de los medios formales y materiales de armar escuadras y bajeles de guerra”, así como trasladar a conocimiento del Rey “el estado de las ocurrencias de la Armada en todas sus partes, y las variaciones, mejoras, aumentos o reformas que convinieren en sus instituciones y organización”. En el Ministerio eran examinados los presupuestos de gastos de los Departamentos, de obras hidráulicas de los arsenales, de construcción de bajeles y armamentos. Llevaba a cabo la concertación de “contratas generales de víveres y hospitales de marina, oyendo a las Juntas económicas de los Departamentos. Finalmente, el Ministerio debía “fomentar las fábricas particulares de materias navales, los plantíos para maderas de construcción, las pesquerías de costas y ultramarinas, y toda industria de navegación”. El Ministerio de Marina fue, sin duda, el más inoperante de la Administración josefista.

Ministro de Indias

Este Ministerio era el único establecido “para el gobierno de los dominios de América y Asia”, entendiéndose de “todas las atribuciones que están divididas entre los demás”. No obstante, “para el empleo de fuerzas terrestres y navales debe proceder de

acuerdo con los Ministerios de Guerra y Marina respectivamente, ya que “el gobierno interior y económico de los buques de guerra que se hallasen en los puertos o mares de Indias, como también los ascensos de oficiales empleados en ellos, corresponden al Ministerio de Marina”. Del mismo modo que “el gobierno económico de los cuerpos de ejército de Europa, que temporalmente sirviesen en Indias, y los ascensos de sus oficiales, tocarán al Ministerio de la Guerra”. El Ministerio de Indias, al igual que el de Marina, apenas tuvo operatividad ante la imposibilidad de controlar las indias por parte de los ejércitos bonapartistas.

Ministro de Policía General

Tenía como principal competencia la de proponer al Rey “todas las medidas necesarias para la seguridad general del Estado, todas las disposiciones de alta policía, todos los reglamentos que convenga hacer, y todas las medidas que haya de tomar para mantener el buen orden y la tranquilidad pública en todas las partes del reino, y particularmente el régimen de pasaportes”. Igualmente, el Ministro debía asegurar y vigilar la ejecución de todas estas medidas. Tenía también a su cargo “la policía interior de las prisiones y el nombramiento de todas las personas ocupadas de este servicio”, así como la censura de los periódicos.

Según el Estatuto de Bayona este Ministro facilitará el parte de las prisiones ejecutadas con arreglo al artículo 134 del Título XII²³¹, a la Junta Senatorial de libertad individual, que estará constituida de cinco senadores nombrados por el propio Senado según el art. 40²³². Además, está facultado para dar mandamientos de comparecencia y de prisión contra los individuos como autores y cómplices en el supuesto de que el gobierno tuviese noticia de que se trame alguna conspiración contra el Estado.

El Texto constitucional indica que también serán requeridos: El Ministro que mandó la prisión, según el art. 42²³³, será requerido por la Junta Senatorial de libertad individual, cuando ésta entienda que el interés del estado no justifica la detención

²³¹ Art. 134 E.B.: “Si el gobierno tuviera noticia de que se trama alguna conspiración contra el Estado, el ministro de policía podrá dar mandamientos de comparecencia y de prisión contra los individuos, como autores y cómplices”.

²³² Art. 40 E.B.: “Una junta de cinco senadores, nombrados por el mismo senado, conocerá en virtud de parte que le da el ministro de policía general, de las prisiones ejecutadas, con arreglo al artículo 134 del título XIII, cuando las personas presas no han sido puestas en libertad, o entregadas a disposición de los tribunales dentro de un mes de prisión. Esta Junta se llamara junta senatoria de libertad individual”.

²³³ Art. 42 E.B.: “Cuando la junta senatoria entienda que el interés del Estado no justifica la detención prolongada por más de un mes, requerirá al ministro que mandó la prisión, para que haga poner en libertad a la persona detenida, o la entregue a disposición del tribunal competente”.

prolongada por más de un mes, a fin de que haga poner en libertad a la persona detenida o la entregue a disposición del Tribunal competente y el Ministro que ha dado la orden para que una obra no sea publicada, será requerido por la Junta Senatorial de libertad de imprenta para que la revoque conforme el art. 47²³⁴.

Secretario de Estado

El Secretario de Estado actuaba junto a los Ministros y le correspondía refrendar todos los Decretos, actuando en calidad de Ministro.

Inspirado en la Secretaría de Estado francesa, la novedad de esta institución, según indica Mercader Riba²³⁵, se manifiesta en el hecho de que el primer titular, Mariano Luis de Urquijo, desconocía el alcance que el Estatuto dio a su Ministerio. Este debía refrendar todos los Decretos y leyes firmados por el Rey, así como todos los actos de gobierno, sellándolos con los sellos del Estado. Debía conservar en su poder las minutas y originales de las Leyes, Decretos y actos de gobierno. Por último, en nombre del Rey, debía convocar “los Consejos de Ministros y los Consejos privados o de administración” en los que extiende las actas y dirige, posteriormente, las resoluciones de los mismos a las autoridades encargadas de la ejecución de las disposiciones en ellos acordadas. El Ministro-Secretario de Estado era el conducto obligado por el que debían pasar los proyectos de Leyes y Decretos que el Rey enviaba al Consejo de Estado para su examen y deliberación. Remitía dichos proyectos al Secretario general del Consejo de Estado con la cláusula “vuelto a enviar”, para que una vez pasado el trámite volvieran al Ministro- Secretario para someterlos a sanción del Rey. Apenas cuatro días después de haberse promulgado el Decreto de 6 de febrero, un nuevo Decreto prohibía la “práctica usada por los antiguos Secretarios del Despacho de expedir Ordenes” en nombre del Rey, quedando únicamente autorizados en caso de que previamente les fueran expedidas por el Ministerio-Secretaría de Estado.

El Estatuto de Bayona regula las atribuciones del Secretario de Estado en el art. 5, que dispone que el Ministro Secretario de Estado extiende el acta de la prestación del

²³⁴ Art. 47 E.B.: “Cuando la junta entienda que la publicación de la obra no perjudica al Estado, requerirá al ministro que ha dado la orden para que la revoque”.

²³⁵ Vid. Mercader Riba, J., Op. cit., p. 65.

juramento²³⁶ y en el art. 17 que le atribuye competencia sobre el registro de las deliberaciones²³⁷.

5. LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL

Desde 1808 hasta nuestros días la responsabilidad política de los Ministros en la historia del constitucionalismo español ha sufrido diversos cambios. En los regímenes liberales progresistas y democráticos se estableció el principio de que la “responsabilidad política es exigible por las Cámaras”, mientras que un Texto como el Estatuto de Bayona, que institucionaliza reacciones autoritarias hacia la responsabilidad establece que “solamente es exigible por el Rey o por el Jefe de Estado”.

Los Ministros carecían de identidad como gabinete, siendo meros agentes de la voluntad del Rey²³⁸.

Los artículos 30 y 31 reconocían la responsabilidad individual de los Ministros y afirmaban, que no habría mas preferencia entre éstos, que la antigüedad de su nombramiento²³⁹.

El Estatuto de Bayona sigue un modelo de poder ejecutivo, que está tomado de la Constitución francesa del año VIII, que distingue entre “gobierno”, que correspondería al primer cónsul asistido por el Consejo de Estado y la “función ejecutiva”, que correspondería a los Ministros²⁴⁰.

Las líneas del Gobierno serían establecidas por el cónsul con la asistencia del Consejo de Estado, teniendo los Ministros la función de ejecutar las directivas. En el Estatuto de Bayona se da esta dualidad de esferas representada en el poder ejecutivo y en la función de dirección política. La función directora estaría en manos del Rey

²³⁶ Art. 5 E.B.: “El Rey, al subir al trono o al llegar a la mayor edad, prestará juramento sobre los evangelios y en presencia del senado, del consejo de estado, de las cortes y del consejo real, llamado de Castilla. El ministro secretario de estado extenderá el acta de prestación del juramento”.

²³⁷ Art. 17 E.B.: “Todos los negocios del estado se decidirán a pluralidad de votos por el consejo de regencia, y el ministro secretario de estado llevará registro de las deliberaciones”.

²³⁸ Artola, M.: *Los afrancesados*, Ed. Turner, Madrid, 1976, pp 205 y ss. y Mercader Riba, J. *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813)*, CSIC, Madrid, 1983, pp. 64 y ss. En la práctica se creó un Consejo de Ministros, siendo frecuentes los Consejos Privados.

²³⁹ Art. 30 E.B.: “No habrá otra preferencia entre los ministros que la de la antigüedad de sus nombramientos”.

Art. 31 E.B.: “Los ministros, cada uno en la parte que le toca, serán responsables de la ejecución de las leyes y de las órdenes del Rey”.

²⁴⁰ Menéndez Rexach, A.: *La jefatura del Estado en el Derecho público español*, INAP, Madrid, 1979, pp. 150-155.

asistido por el Consejo de Estado y la función ejecutiva propiamente dicha se atribuiría a los Ministros²⁴¹.

Aplicando, por tanto, este esquema, el gobierno sería un órgano complejo, integrado por el Rey, Consejo de Estado y Ministros. El sujeto pasivo de la responsabilidad recaería en los Ministros, ya que el monarca era irresponsable e inviolable, a pesar de que el Texto constitucional no consagrara explícitamente la inviolabilidad del monarca²⁴² y los miembros del Consejo de Estado desempeñaban funciones meramente consultivas²⁴³.

Se habla de responsabilidad ministerial, porque la responsabilidad de gobierno se concentraba en los Ministros. Esto suponía la imposibilidad de controlar los actos políticos del gobierno, siendo solo controlables los actos jurídicos. Esta responsabilidad quedaba fijada en el artículo 31: “Los Ministros, cada uno en la parte que le toca, serán responsables de la ejecución de las leyes y de las órdenes del Rey”.

Los Ministros eran los agentes de la potestad ejecutiva, potestad cuya titularidad, correspondía al Rey.

El Rey y el Consejo de Estado desempeñaban una función gubernativa a través de “órdenes del Rey” y de “leyes”, si bien éstas requerían la participación de una asamblea popular. Los Ministros eran los encargados, por tanto, de ejecutar estas líneas políticas trazadas por los órganos de gobierno. En consecuencia los Ministros eran responsables de la política del Estado trazada por el Rey, que era un órgano jerárquicamente superior.

Se produce, en definitiva, un traslado de responsabilidad del Rey a los Ministros ejecutores. Esta transposición se verifica no sólo en la responsabilidad de los Ministros por la ejecución de leyes y órdenes regias, como ya dijimos, sino también a través de la figura del refrendo recogida en el artículo 28²⁴⁴.

El Estatuto de Bayona es un claro ejemplo del papel que históricamente ha desempeñado la figura del refrendo.

²⁴¹ López Guerra, L.: “La posición constitucional del Gobierno”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, p. 20.

²⁴² Cáceres Crosa, G.: *El Refrendo ministerial*. Tipografía de Archos Olózaga, Madrid, 1934, pp. 35- 36.

²⁴³ Fernández Sarasola, I.: “La responsabilidad del Gobierno en los orígenes del constitucionalismo Español: El Estatuto de Bayona”, en *Revista de Derecho político*, núm 41, Universidad de Oviedo, 1996, pp. 177-214.

²⁴⁴ Art. 28 del E.B.: “Un Secretario de Estado, con la calidad de Ministro, refrendará todos los decretos”.

6. EL REFRENDO

El Estatuto de Bayona en su artículo 27 establece que “un Secretario de Estado con la calidad de Ministro, refrendará todos los Decretos”. Su ámbito de aplicación quedaba restringido a determinados actos: los Decretos, limitándose además a certificar y autentificar la voluntad regia. Consistía, por tanto, en “un mecanismo que desplegaba una modesta función”²⁴⁵.

El sentido del refrendo²⁴⁶ como técnica por la que el Ministro refrendante asume la responsabilidad material del acto, es ignorado en el Texto constitucional: el propio artículo 31 dispone que “los Ministros, cada uno en la parte que le toca, serán responsables de la ejecución de las leyes y de las órdenes del Rey”, lo que constata, de un lado, que el Ministro refrendante es responsable únicamente de la ejecución de los actos del Rey, pero no de su contenido, de otro, la responsabilidad se mantiene independiente del refrendo dado que todos los Ministros se muestran como responsables, a pesar de que sólo uno de ellos, el Secretario de Estado con la calidad de Ministro, refrenda.

El refrendo no significa un vacío de competencias regias, sino todo lo contrario. Los Ministros continuaban como meros agentes regios ejecutores de competencias que en ningún caso se ejercían.

El único matiz diferenciador entre la responsabilidad por la ejecución de leyes y órdenes y el refrendo era, que la primera recaía en los Ministros y el segundo en el Secretario de Estado.

Quiere esto decir que para los actos jurídicos podía ser responsable cualquier Ministro, mientras que para el refrendo sólo cabía la responsabilidad del Secretario de Estado.

²⁴⁵ Sobre el refrendo en el Estatuto de Bayona, entre otros, Arcenegui, J.J.: *Síntesis histórica del constitucionalismo español*, Ediciones Beramar, Madrid, 1988, p. 19; Merino Merchán, J.F.: *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 29; Torres del Moral, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Átomo, Madrid, 1988, p. 31; Fernández Segado, F.: *Las constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986, p. 61; Sevilla Andrés, D.: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Editora Nacional, Madrid, 1969, p. 53; Fraile Clivillés, M.: *Introducción al Derecho constitucional español*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1975, p. 213; de Esteban, J., García Fernández, J. y Espín Templado, E.: *Esquemas del constitucionalismo español “1808-1976”*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1976, p. 44. Aunque la obra más sobresaliente es la de Sanz Cid, C.: *La constitución de Bayona*, Reus, Madrid, 1932, pp. 238, 271 y 340-342.

²⁴⁶ González Trevijano P., Op. cit., p. 79 y ss.

Los Ministros aparecían como órganos constitucionales sin presencia de un Consejo de Ministros en el que se integrasen.

No había coordinación interministerial, ya que cada Ministro era independiente en su departamento. Este carácter individual de los Ministros no generaba una falta de unidad en la política estatal, puesto que dicha unidad quedaba garantizada por el Rey, que era el órgano superior y unipersonal, que determinaba la misma.

Este carácter individual también suponía la exigencia de responsabilidad a cada uno de ellos de un modo separado por las actuaciones ilegítimas realizadas en la ejecución de leyes y órdenes regias correspondientes a su ramo de administración.

En resumen, existían dos tipos de responsabilidad, una de los Ministros, individual y también por los actos de ejecución de leyes y órdenes regias, y otra por los decretos del Rey, recayendo en este caso la responsabilidad de un modo exclusivo en el Secretario de Estado con calidad de Ministro refrendante.

Por lo demás los Ministros no son responsables ante las Cortes, éstas simplemente tienen encomendada la función de control político respecto al gobierno nombrado discrecionalmente, cuya dirección vendrá marcada por el Monarca en la denominada fase de acusación, así en el “caso de que las Cortes tengan que manifestar ruegos graves y motivados sobre la conducta de un Ministro”, una vez votadas, serán presentadas al trono por una Diputación, siendo examinada ulteriormente por una Comisión de Consejeros, lo que constituye la fase de enjuiciamiento.

XIII. EL "ORDEN" JUDICIAL

1. INTRODUCCIÓN

La división de poderes que caracteriza al Estado constitucional determinó, al instaurarse éste en España, que quedase separada la organización administrativa de la organización judicial. Así, esta separación aparece planteada en el Estatuto de Bayona y queda institucionalizada en la Constitución de 1812²⁴⁷.

El Estatuto de Bayona no establece una clara división de poderes, por el contrario el eje del sistema es la Corona cuyo titular goza de amplias atribuciones en los planos ejecutivo, legislativo y judicial. La intervención del Rey se hace patente en todos y cada uno de los preceptos constitucionales, tanto en aquellos que se refieren al ejercicio del poder legislativo, como en aquellos otros relacionados con el ejecutivo, cuyo titular, el propio Rey, ejerce este poder por medio de los ministros. La intervención del Rey, también se hace patente en la Administración de Justicia, aunque esta intervención queda limitada por el reconocimiento explícito en el Texto constitucional del principio de independencia del Poder Judicial.

La práctica totalidad de las Constituciones han dedicado un Título a regular las directrices fundamentales de la Administración de justicia. El Estatuto de Bayona le dedica el Título XI bajo la rúbrica el "orden judicial". Integrado de diecinueve artículos que van del 96 al 114, tiende a conformar una Justicia independiente (art. 97) en la que se garantiza la inamovilidad de los jueces (art. 100). Junto al principio de independencia, otro, íntimamente relacionado con él, se concreta: el principio de unidad de fueros o unidad de jurisdicciones (art. 98). Pero, además, de estos principios, una serie de garantías tienden a proteger los derechos particulares y a proporcionar seguridad jurídica a los individuos, entre ellas la publicidad del proceso criminal (art.

²⁴⁷ La Constitución de Cádiz organizó el poder judicial y proclamó el principio de que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamente a los tribunales, sin que las Cortes ni el Rey pudieran ejercer otras funciones que las de hacer que se ejecutase lo juzgado. Asimismo quedó establecida la unidad de fuero en las causas civiles y criminales para toda clase de personas, aunque manteniéndose la jurisdicción eclesiástica y la de guerra, pero estos principios constitucionales no se llevaron totalmente a la práctica.

106) y la posibilidad de presentar recurso de reposición²⁴⁸ contra toda sentencia penal (art. 107), lo que suponía su consagración constitucional.

Los Derechos jurisdiccionales recogidos en el Texto constitucional constituyen un amplio sistema procesal²⁴⁹ de protección para el ciudadano.

El Estatuto de Bayona diseña la organización judicial española que quedaría integrada de los Juzgados Conciliadores, los Juzgados de Primera Instancia, las Audiencias o Tribunales de Apelación y el Tribunal de Reposición. Esta organización sería completada con el establecimiento de la “Alta Corte Real”. Este Tribunal, a semejanza de la Alta Corte Nacional francesa, conocería especialmente de los delitos cometidos por los miembros de la Familia Real, Ministros, Senadores y Consejeros de Estado (art. 108). Pero además, el Texto constitucional recoge aquellas reformas que, principalmente en el ámbito procesal y penal, habían sido propugnadas por la generación de ilustrados españoles, tales como la redacción de leyes civiles, criminales y de comercio. Así, emplaza a la redacción de un solo Código de leyes civiles y criminales (art. 96) y de un Código de comercio (art. 113), que habrán de gobernar “las Españas y las Indias”. Este Título hará mención a instituciones novedosas como el proceso por jurados (art. 106).

Por tanto, podemos decir que los preceptos que integran este Título se dedican, entre otros aspectos, a regular las directrices fundamentales de la Administración de Justicia.

2. INDEPENDENCIA JUDICIAL

El principio de independencia del poder judicial queda reconocido en el artículo 97 del Estatuto de Bayona: “el orden judicial será independiente en sus funciones”.

Resulta a primera vista muy significativa la utilización del término “orden judicial” en lugar de “poder judicial”, lo que pone de manifiesto que no se establece una clara división de poderes. La intervención del Rey se hace patente tanto en el ejercicio del poder legislativo, como en el ejecutivo y en el judicial, quedando en éste último caso limitada su intervención, por el reconocimiento explícito en el Texto constitucional del principio de independencia del poder judicial.

²⁴⁸ Romero Moreno, J.M.: *Proceso y Derechos fundamentales de la España del siglo XIX*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p. 63.

²⁴⁹ González Deleito y Domingo, N.: “Aspectos procesales de la Constitución de Bayona”, en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, 1976, pp. 871-879.

En el seno de la Junta celebrada en Bayona, el término “orden judicial” utilizado en la redacción de este precepto planteó serias dudas en algunos de sus miembros. Entre ellos podemos señalar a Adurriaga que “no entendía en español lo que quería significar”. En el mismo sentido se pronunciaron Llorente y Pereyra²⁵⁰, proponiendo éste último la siguiente la redacción: “los tribunales, en la Administración de justicia, serán independientes”.

La independencia es un presupuesto indispensable de la imparcialidad, base para que la función de juzgar se lleve a efecto con las máximas garantías. Sin embargo, esta garantía de independencia es meramente programática, ya que “la justicia se administra en nombre del Rey, por Juzgados y Tribunales que el mismo establecerá”²⁵¹ y, además, el Rey que encarna el poder ejecutivo, “nombrará todos los jueces”²⁵². Por lo tanto, la Administración de Justicia se encontraba en grado de sumisión respecto al poder del Monarca. Sin embargo, los jueces no podían ser destituido sino a consecuencia de “denuncia efectuada por el Presidente o Procurador General del Consejo Real y deliberación del mismo Consejo sujeta a la aprobación del Rey” (art. 100). De este modo la independencia quedaba salvaguardada por el principio de inamovilidad judicial.

En consecuencia, el hecho de que la justicia se administre en nombre del Rey determina que el “orden judicial” sea considerado una desmembración del poder ejecutivo, al mismo tiempo que constituye un orden separado de él.

La independencia del orden judicial será tratada también en la Constitución de Cádiz de 1812 en sus artículos 242 y 243²⁵³.

3. TENDENCIA A LA UNIDAD

1. Unidad Legislativa

El proceso codificador del derecho, consecuencia del movimiento Ilustrado del siglo XVIII y, en el plano jurídico, del racionalismo y su ilimitada confianza en la

²⁵⁰ Sanz Cid, Op. cit., p. 365.

²⁵¹ Art. 98 E.B.: “La justicia se administrará en nombre del Rey, por juzgados y tribunales que él mismo establecerá”.

²⁵² Art. 99 E.B.: “El Rey nombrará todos los jueces”.

²⁵³ Art. 242 C. Cádiz.: “La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales”.

Art. 243 C. Cádiz.: “Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes ni mandar abrir los juicios fenecidos”.

capacidad de la razón humana para descubrir leyes objetivas de valor universal, que trasciendan el derecho histórico de cada pueblo, es recogido en el Estatuto de Bayona.

Reformas como la redacción de unos códigos de leyes civiles, criminales y de comercio se hacían necesarias. Frente a las numerosas recopilaciones de leyes vigentes promulgadas por los distintos monarcas, en su mayoría obsoletas por el transcurso del tiempo, reguladoras de todo tipo de materias y frecuentemente redactadas en un lenguaje barroco y reiterativo, se comenzaba a propugnar una concepción de derecho escrito agrupado por materias, ordenado sistemáticamente de acuerdo con un plan previamente establecido y que tratase de regular todos aquellos aspectos concernientes a un mismo tema en un lenguaje breve y conciso²⁵⁴.

Uno de los Ilustrados que apreció la lamentable situación del derecho civil en España fue Menéndez Valdés, quien sostuvo que “las partes todas del Código civil ¿por que triste necesidad han de ocupar volúmenes sobre volúmenes de errores y tinieblas, revueltas más y más, y confundidas por esa serie bárbara de glosadores y eternos tratadistas...?; aportando una solución concreta: ¿no habrán de reducirse ya, después de tantas luces y experiencias, a pocas leyes, claras, breves, sencillas...?”²⁵⁵. Pero su propuesta no sólo se limitaba al Código civil, tampoco dejó de lado la modificación de las leyes penales “tan ardientemente deseada de los Magistrados sabios como de los celosos patriotas²⁵⁶”. La necesidad de reformas como la redacción de unos Códigos de leyes civiles, criminales y de comercio era evidente.

El programa codificador había surgido en la Revolución francesa. Los Códigos napoleónicos, especialmente el civil, del que Napoleón se sentía muy orgulloso, constituían un precedente para establecer en España el reconocimiento de derechos individuales.

El Estatuto de Bayona contempla en éste Título la posibilidad de crear unos Códigos, inspirándose en los trabajos realizados en Francia hasta ese momento.

El Título XI relativo al orden judicial, da comienzo declarando expresamente en su artículo 96 que “España se gobernará por su solo Código de leyes civiles y

²⁵⁴ Merino Merchán, José F.: *Regímenes Históricos Españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 25-28.

²⁵⁵ Meléndez Valdés, J.: *Discurso de instalación y apertura de la Real Audiencia de Extremadura*, citado por Bartolomé Clavero: *El Código y el Fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Siglo XXI, Madrid, 1982, p.50.

²⁵⁶ Alonso, M^a Paz: *El proceso penal en Castilla (siglos XIII-XVIII)*, Editorial Universidad de Salamanca, Salamanca, 1982, p. 319.

criminales”. Se aprecia, por tanto, una tendencia codificadora, una pretensión hacia la unidad legislativa²⁵⁷, que ya en Francia había culminado con el Código de Napoleón.

Esta pretensión codificadora, que tuvo un carácter progresista y revolucionario, en el siglo XIX, como contraposición a la gran arbitrariedad procedente del derecho no codificado y regio²⁵⁸, se observa en el Estatuto de Bayona no solamente en éste precepto (art. 96), sino también en el artículo 113 que complementará el anterior al establecer que “habrá un solo Código de comercio para España e Indias”, dando de este modo el mismo tratamiento jurídico a ambos territorios.

Cada uno de esos Códigos cubriría un espacio: el civil, el penal y el mercantil. El civil trataría de la condición de la persona en el orden privado. El penal, por el contrario, se concretaría en la tipificación de delitos y penas y el mercantil se ocuparía de la libertad patrimonial. Este último, además, exigía la abolición de todo género de privilegios estamentales y corporativos tradicionales, tan ansiado por la burguesía comercial española. Esta clase social reclamaba un derecho que unificase los distintos textos que existían sobre la materia, con el objeto de que su interpretación y aplicación no estuviera en manos de la discrecionalidad de jueces y juristas. Hay que tener presente, que tradicionalmente el derecho mercantil había sido un derecho de los comerciantes, es decir un derecho estamental; que la legislación mercantil estaba integrada básicamente por las distintas Ordenanzas de los Consulados y que ya en el siglo XVIII se insistió en la necesidad de unificar las mismas en una Ordenanza general de Comercio. En este sentido, el Código de comercio napoleónico de 1807 ya determinaba, de alguna manera, que el derecho mercantil se basaría en los actos de comercio²⁵⁹, dejando de lado los privilegios de los comerciantes.

Nada contempla el Estatuto constitucional sobre la codificación de las leyes procesales.

²⁵⁷Art. 96 E.B.: “Las Españas y las Indias se gobernarán por un solo código de leyes civiles y criminales”
Art. 113 E.B.: “Habrá un solo código de comercio para España e Indias”.

²⁵⁸Merino Merchán, José F.: *Regímenes históricos españoles*, Tecnos. D.L, Madrid, 1988, p. 27

²⁵⁹La legislación mercantil estaba integrada básicamente por las distintas Ordenanzas de los Consulados. Ya en el siglo XVIII se insistió en la necesidad de unificar los distintos textos en una “Ordenanza general de Comercio”. En este sentido, en 1797, Carlos IV ordenó a la Junta General de Comercio, Moneda y Minas la preparación de un proyecto de Código de Comercio, sin que se llegara a realizar nada en concreto. Poco tiempo después, sería el Consulado de Cádiz el que tomaría la iniciativa elaborando un Proyecto General de Ordenanzas de Comercio. El art. 258 de la Constitución de Cádiz también recogió la idea de elaborar un Código de Comercio. Véase, Véase, J. Girón Tena, “El concepto de Derecho Mercantil: desenvolvimiento histórico y Derecho comparado”, *Anuario de Derecho Civil*, 1954, pp. 695-807.

Como garantía de que estas codificaciones no serían modificadas arbitrariamente, el artículo 82 establece que las “variaciones que se hayan de hacer en el Código civil, en el Código penal, en el sistema de impuestos o en el sistema de monedas, serán propuestas del mismo modo a la deliberación y aprobación de las Cortes”.

La unidad legislativa fue una de las preocupaciones de algunos de los miembros de la Junta reunida en Bayona. Los representantes de las provincias aforadas protestaron ante la posible implantación de un Código civil²⁶⁰ en España. Los derechos forales, propios de sus territorios les proporcionaban una serie de privilegios que no querían abandonar, especialmente en materia civil. De ahí, su oposición a aquellos preceptos del Texto constitucional que abogaban por una codificación de estas leyes. Sin embargo, el resto de diputados, no solo mostraron la necesidad de implantar un Código civil en España, sino que reclamaron que la unidad legislativa se hiciese extensiva a las leyes criminales²⁶¹.

A pesar de que el Texto constitucional recoge el principio de unidad de Códigos, no deja de lado las particularidades propias de los territorios forales. Por ello, en su artículo 144 dispone que los “fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava se examinarán en las primeras Cortes, para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las provincias y al de la nación”. Esto se traduce en una unidad de códigos y de fueros, aunque, realmente, deja pendiente la cuestión, de su examen en las Cortes y al interés, no solo de las provincias situadas al norte de España, sino de la “nación” en su conjunto. Se percibe, por tanto, una tendencia centralizadora²⁶², así como el deseo de poner fin a las peculiaridades que, sobre todo, en materia de derecho civil se conservaban en algunos de los territorios de España, principalmente en Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava.

La situación estratégica de estas provincias, situadas al norte de España, quizá fue el condicionante para que Napoleón no quisiera decidir por el momento, nada al respecto, en un intento de satisfacer los deseos de aquellos territorios.

²⁶⁰ La elaboración del Código civil fue la más laboriosa y problemática de las codificaciones de los distintos sectores del ordenamiento jurídico. Ello se debió no sólo a dificultades de orden técnico, sino también a la existencia en España de diferentes tradiciones jurídicas civiles que arrancaban de la Edad Media y que llegaron más o menos intactas al siglo de la codificación. Véase, Jiménez Asensio, R.: *Apuntes para una historia del constitucionalismo español*, Colección Itxaropena, Zarautz, 1992, p. 45.

²⁶¹ Sanz Cid, Op. cit., p. 366.

²⁶² Jiménez Asensio, Op. cit., p. 39

Para concluir, señalar que si bien el Estatuto de Bayona contempla la redacción de un Código de leyes civiles, criminales y de comercio “para España e Indias”, inspirándose en los trabajos realizados en Francia hasta ese momento, ésta no se llevará a efecto durante esta primera época constitucional. La situación que atravesaba el país en aquellos momentos hizo que esos artículos quedaran sin desarrollar.

La Constitución de Cádiz va a legislar en el mismo sentido. El discurso preliminar de presentación de la Constitución dirigido por Argüelles a las Cortes, ya dejaba traslucir la igualdad de todos los españoles ante la ley, al afirmar que “la ley ha de ser una para todos, y en su aplicación no debe haber acepción de personas”. En este sentido, el artículo 258 ²⁶³ establecía la unidad de Códigos para toda la Monarquía, sin embargo, tampoco hace mención a la codificación de leyes procesales.

2. Unidad Jurisdiccional

Desde el punto de vista procesal, se evoca la unidad jurisdiccional, al señalar en su artículo 98 que "La justicia se administrará en nombre del Rey por los juzgados y tribunales que el mismo establecerá. Por tanto, los tribunales que tienen atribuciones especiales, y todas las justicias de abadengo, ordenes y señoríos quedan suprimidos"²⁶⁴, haciendo con ello referencia a las jurisdicciones patrimoniales de la iglesia, nobleza y corporaciones que, hasta entonces, habían tenido una serie de prerrogativas y podían ser consideradas jurisdicciones privilegiadas; en su lugar, el Estatuto de Bayona configura una organización judicial española perfectamente delimitada, que no se separa de su modelo francés.

El principio de unidad jurisdiccional, constituía la mayor garantía para que aquellas jurisdicciones especiales, de arraigada tradición, llegaran a su fin integrándose en la organización judicial española. Las perspectivas centralizadoras poco a poco irán tomando forma. Así, por Decreto de fecha 20 de febrero de 1810 fueron suprimidas las Diputaciones, sustituyéndolas por un Consejo Provincial y por Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811 se suprimieron los señoríos jurisdiccionales. Las

²⁶³ Artículo 258 C. Cádiz.: “El Código Civil y Criminal, y el de Comercio, serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes”. En la etapa gaditana, a pesar de haber sido nombradas distintas comisiones –mercantil, criminal y civil- al efecto, no se logró nada en materia de codificación.

²⁶⁴ Artículo 98 E.B.: “El secretario extenderá el acta de las elecciones, que con él firmarán el presidente y todos los electores”.

particularidades de los territorios forales debían ir desapareciendo para poder lograr la construcción del Estado-Nación²⁶⁵.

La Constitución de Cádiz contemplará la unidad de fueros o unidad jurisdiccional al establecer en su artículo 248 que “en los negocios comunes, civiles y criminales no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas”, aunque respetando los fueros eclesiásticos²⁶⁶ y militares²⁶⁷.

4. INAMOVILIDAD

El Estatuto de Bayona proclama en su artículo 100²⁶⁸ la inamovilidad de los jueces. La garantía de la independencia de los jueces descansa en este principio.

El Rey centro de todo el aparato administrativo del Estado, intervendrá en el “orden judicial” al tener encomendadas, entre otras facultades, la del nombramiento de los jueces (art. 99), el establecimiento de todos y cada uno de los juzgados y tribunales (art. 98) y el derecho de gracia (art. 112). Sin embargo, éstas prerrogativas reales se verán moderadas por el principio de independencia judicial y, como complemento de éste, por el principio de inamovilidad judicial.

La independencia judicial quedará salvaguardada a través de un dificultoso proceso, establecido en el artículo 100 para conseguir la destitución de los jueces: “no podrá procederse a la destitución de un juez sino a consecuencia de denuncia hecha por el presidente o el procurador general del Consejo Real, y la deliberación del mismo Consejo, sujeta a la aprobación del Rey”. A través de la instauración de este proceso, se moderan, en cierto sentido, las prerrogativas reales que, como ya he señalado, se hacen patentes a lo largo de todo el Texto constitucional.

Este precepto tiene su precedente en el artículo 13 del Senado Consulto del año XII, lo que pone de manifiesto, una vez más, la gran influencia francesa del Texto constitucional.

²⁶⁵ Jiménez Asensio, R.: *Apuntes para una Historia del constitucionalismo español*. Colección Itxaropena, Zarautz, 1992, p. 45.

²⁶⁶ Art. 250 C. Cádiz: “Los militares gozarán también de fuero particular, en los términos que previene la ordenanza o en adelante previniere”.

²⁶⁷ Art. 247 C. Cádiz.: “Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión sino por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley”.

²⁶⁸ Art.100 E.B.: “No podrá procederse a la destitución de un Juez, sino a consecuencia de denuncia hecha por el Presidente o el Procurador General del Consejo Real y deliberación del mismo Consejo, sujeta a la aprobación del Rey”.

La inamovilidad, entendida como imposibilidad de destitución o de postergación, constituirá otra de las garantías que el Estatuto establece en el “orden judicial”, toda vez los jueces, solamente podrían ser destituidos a consecuencia de “denuncia” efectuada por determinados organismos establecidos al efecto: Presidente o el Procurador General del Consejo Real y “deliberación” de éste, siempre sujeta a la aprobación del Rey, lo que suponía que una vez más, el Monarca participaba en la toma de decisiones.

La inamovilidad e independencia constituyeron “un condicionante de la mayoría de las Cartas”²⁶⁹. El Estatuto de Bayona y con él las Constituciones posteriores, consagran constitucionalmente éstos principios.

El reconocimiento del principio de inamovilidad traerá consigo que, tan sólo a través del proceso prescrito en el Texto constitucional, los jueces pudiesen ser destituidos del ejercicio de sus funciones, dado que, de permitirse, supondría un grave ataque y una merma de la declaración de independencia que se atribuía al “orden judicial”. Por ello, pese a que el Rey tuviese conferido el nombramiento de los jueces, a través de éste proceso se aseguraba al juez, aunque no en su totalidad, dado que en última instancia la destitución quedaba “sujeta a la aprobación del Rey”, su independencia frente a los demás. Este principio trataba de respaldar el hecho de que no se llevaran a efecto destituciones de carácter arbitrario, ya que el precepto que lo regula no cubre posibles traslados, jubilaciones o suspensiones carentes de razón jurídica.

La Constitución de Cádiz consagra constitucionalmente el principio de inamovilidad de los jueces, al establecer en su artículo 252 que “los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada; ni suspendidos sino por acusación legalmente intentada”.

4. ORGANIZACIÓN JUDICIAL ESPAÑOLA

El Estatuto de Bayona en su Título XI dedica del artículo 101 al 104 a la organización judicial.

La organización de los Tribunales españoles, establecidos jerárquicamente, coincide con la organización francesa. En primer lugar, se encuentran los jueces

²⁶⁹ Rodríguez Aguilera, J.: *El poder judicial en la Constitución*, Editorial Bosch, Barcelona, 1980, p. 115

conciliadores denominados "juges de paix"; le siguen a éstos como tribunales inmediatamente superiores, los Juzgados de Primera Instancia, "Tribunaux de première instance"; en el tercer escalón tenemos las Chancillerías, denominadas "Tribunaux d'appel", aunque a partir de 1804 adoptarán la denominación "Cour d'appel" y en 1810 "Cours impériaux"; y, por último, en el quinto escalón de la organización jerárquica y en la cúspide de la pirámide, tenemos como suprema instancia con competencia territorial general, el Tribunal de Reposición, denominado "Tribunal de Cassation o Cour de Cassation".

Junto a toda esta jerarquización, el Estatuto de Bayona enuncia el establecimiento de "la Alta Corte Real", tribunal que debía conocer especialmente de los delitos cometidos por los miembros de la Familia Real, Ministros, Senadores y Consejeros de Estado", coincidiendo con "La Haute Cour" francesa, encargada de juzgar los crímenes cometidos por la Familia Real, las grandes dignidades, Ministros, Senadores y Consejeros de Estado²⁷⁰.

El Título XI es de sumo interés dada la enumeración que recoge de los tribunales jurisdiccionales, dividiéndolos en: 1º) Tribunal de Pacificación formado por Jueces conciliadores. 2º) Juzgados de Primera Instancia. 3º) Audiencias o Tribunales de Apelación. 4º) Tribunal de Reposición para todo el reino y 5º) Alta Corte Real.

Podemos observar analizando el Senado Consulto del año XII la gran influencia del derecho francés en la redacción de los artículos dedicados a la organización jurisdiccional.

El sistema judicial, perfectamente jerarquizado, se configura por Juzgados, Audiencias y Tribunales, lo que conlleva la existencia de una segunda instancia, que supone que los derechos de los ciudadanos queden garantizados en el ámbito penal.

El artículo 101 establece la siguiente división de los Tribunales Jurisdiccionales:

1º) Juzgados Conciliadores o Tribunales de Pacificación.

El Estatuto de Bayona se limita exclusivamente a mencionarlos y guarda silencio en los demás aspectos ya que ni siquiera especifica su número.

2º) Juzgados de Primera Instancia.

Las funciones jurisdiccionales civiles y criminales no se encuentran perfectamente diferenciadas en el Estatuto de 1808, lo que conlleva que pueda parecer que los Juzgados de Primera Instancia sean los competentes en la toma de decisiones

²⁷⁰ Godechot, J.: *Les Institutions de la Française Revolution et l'Empire*, París: Presses Universitaires de France, París, 1985, p. 616-630.

referentes a toda clase de cuestiones, pudiendo ser sus fallos objeto de recurso de apelación ante las Audiencias. Esto pone de manifiesto, de un lado, la falta de claridad y la ambigüedad en su redacción y, de otro, que el número de los Juzgados de Primera instancia viene determinado en función de las exigencias territoriales, lo que evidencia una falta de concreción al respecto.

3º) Audiencias o Tribunales de Apelación.

Su número será como mínimo de nueve, y como máximo de quince, y estarán repartidos por todo el territorio de España e Islas adyacentes.

A pesar de que el Texto constitucional señala los máximos y mínimos del número de Audiencias, en el Proyecto presentado en la Junta celebrada en Bayona se omitía los mismos. Esta circunstancia, provocó en algunos de los diputados allí reunidos, entre los que se encontraban Arribas, Gómez Hermosilla, Llorente y Novella,²⁷¹ una petición dirigida a concretar su número, dentro de ciertos márgenes, al considerar que éste no debía de fijarse arbitrariamente sino en función de las necesidades surgidas en el territorio. Su reclamación tuvo reflejo en el artículo 103 del Texto definitivo.

4º) Tribunal de Reposición.

El Estatuto de Bayona introduce como novedad institucional el Tribunal de Reposición que figura en el vértice de la pirámide judicial asumiendo las competencias que en materia de justicia había venido conociendo el Consejo de Castilla. Así, el artículo 102 dispone que “las sentencias dadas en última instancia deberán tener su plena y entera ejecución y no podrán someterse a otro Tribunal, sino en caso de haber sido anuladas por el Tribunal de Reposición”.

5º) La Alta Corte Real.

La Alta Corte Real, por su parte, aparece configurada, dentro de la organización judicial española, como tribunal de carácter penal con competencia para juzgar a determinadas personas aforadas. El Estatuto de Bayona le dedica cuatro preceptos, que van del artículo 108 al 111.

Junto a esta organización judicial, el Texto constitucional señala en su artículo 114 que “en cada plaza principal de comercio habrá un Tribunal y una Junta de Comercio”. Este precepto resultaba un tanto contradictorio con el principio de unidad jurisdiccional que propugnaba el Texto constitucional y con la crisis de la organización

²⁷¹ Sand Cid, Op. cit., p. 366.

consular que hasta entonces había existido. De acuerdo con éste precepto el Gobierno de José Bonaparte establecería los Tribunales de Comercio en 1809.

La organización de los Tribunales de Justicia establecida en el Estatuto de Bayona, a pesar de estar perfectamente diseñada, no llegó a desarrollarse. Sus preceptos que no se separan de su modelo francés, no tendrá un desarrollo efectivo hasta junio de 1812.

Con la publicación del Real Decreto de 21 de junio se estableció en España “un sistema judicial coherente, totalmente concebido según los dictados de la Constitución de Bayona y con un Tribunal de Reposición en la cúspide y un aparato tribunalicio, perfectamente escalonado y bien trabado”²⁷². Por este Decreto se desarrollaban los preceptos constitucionales y se establecían las atribuciones de los Jueces conciliadores, en las que se destacaban las funciones meramente conciliadoras, las contenciosas y las represivas o “de policía”; de los Tribunales de Primera Instancia; de las Chancillerías y del Tribunal de Reposición. Entre las funciones de éste Tribunal cabe señalar: el conocimiento de los recursos de injusticia notoria y de los de segunda suplicación; de los conflictos de competencias que se planteen entre las Chancillerías, o entre los Tribunales de Conciliación y de Primera Instancia, cuando correspondan a diversas Chancillerías; conocerá privativamente de los pleitos sobre patronato regio y de los de incorporación, tanteo y reversión de los bienes desmembrados del Estado. Además, tratará de la sustanciación del recurso de reposición, distinguiendo entre el recurso interpuesto contra sentencias en causas civiles y el interpuesto contra sentencias en causas criminales. Sin embargo, el Real Decreto no hará mención a la Alta Corte Real a la que el Estatuto de Bayona le dedica varios de sus preceptos.

6. LA ALTA CORTE REAL

Dentro de la organización judicial, el artículo 104 incluye junto a los Tribunales de Pacificación, Juzgados de Primera Instancia, Audiencias o Tribunales de Apelación y Tribunal de Reposición, a la Alta Corte Real.

El carácter judicial de este Tribunal queda claro, dado que el Estatuto de Bayona en su Título XI bajo la rúbrica del “orden judicial” le dedica cuatro de sus artículos, del 108 al 111, lo que demuestra su importancia.

²⁷² Mercader Riba, Juan.: *José Bonaparte Rey de España (1808-1813) Historia del reinado*, CSIC, Instituto "Jerónimo Zurita", Escuela de Historia Moderna, Madrid, 1959, p. 94.

Este Tribunal debía conocer especialmente de los delitos personales cometidos por los individuos de la Familia Real, Ministros, Senadores y Consejeros de Estado (art. 108). Sus resoluciones que adoptaban la forma de sentencia, eran irrecurribles y sólo serían ejecutables si eran firmadas por el Rey (art. 109). La intervención regia se hacía patente una vez más, dado que las sentencias no surtirían efecto sin su firma. Por consiguiente la decisión última la tenía el Rey.

Su composición venía establecida expresamente en el artículo 110 del Texto constitucional: los ocho Senadores más antiguos; los seis Presidentes de sección del Consejo de Estado y el Presidente y los dos Vicepresidentes del Consejo Real.

Por lo que se refiere a las atribuciones de este órgano judicial, el artículo 111 reservaba a la ley la regulación de las “facultades y modo de proceder de la Alta Corte Real”, lo que suponía que serían objeto de un desarrollo posterior.

La Alta Corte Real sigue el modelo francés y encuentra su correspondencia dentro de la organización judicial francesa con "La Haute Cour", encargada de juzgar los crímenes y delitos cometidos por la Familia Real, Grandes dignidades, Ministros, Senadores y Consejeros de Estado²⁷³.

Hay que destacar, por tanto, como órganos judiciales relevantes la Alta Corte Real, que conocía especialmente de los delitos cometidos por los miembros de la Familia Real y grandes dignidades y el Consejo Real que entendía de los recursos en materia eclesiástica, civil y criminal.

7. EL CONSEJO REAL

En la cúspide de la organización del Sistema judicial diseñado en el Estatuto de Bayona, encontramos al Tribunal de Reposición asumiendo las funciones que en materia de justicia habían venido atribuyéndose al Consejo de Castilla. El propio Texto constitucional así lo enuncia en su artículo 104: “El Consejo Real será el Tribunal de reposición”. Sin embargo, resulta curioso encontrar en la organización judicial la existencia de un “Consejo” que asuma funciones judiciales²⁷⁴.

²⁷³ Godechot, J.: *Les Institutions de la France sous Révolution et L`empire*, Preses Universitaires de France, París, 1985, pp. 616 - 630.

²⁷⁴ Art. 104 E.B.: "El Consejo Real será el Tribunal de Reposición, conocerá de los recursos de fuerza en materia eclesiástica. Tendrá un Presidente y dos Vicepresidentes. El Presidente será individuo nato del Consejo de Estado". El Consejo de Castilla de 1808 tenía atribuciones judiciales, tal vez por ello el Estatuto de Bayona mantenía el termino de "Consejo".

Este alto Tribunal estaba integrado de un Presidente (miembro nato del Consejo de Estado) y dos Vicepresidentes. Además, formaban parte del mismo un Procurador general o Fiscal y el número de sustitutos necesarios para la expedición de los negocios²⁷⁵. Sin embargo, no se especifica su número, lo que daba a entender que serían designados en función del volumen de asuntos a tratar.

Las funciones asignadas a sus miembros se desconocen ya que el Texto constitucional no dedica ningún precepto a las mismas.

El carácter de supremo órgano judicial vendrá determinado en el artículo 102 al señalar que “las sentencias dadas en última instancia deberán tener su plena y entera ejecución, y no podrán someterse a otro Tribunal, sino en caso de haber sido anuladas por el Tribunal de reposición”. La expresión "reposición" adquiere un sentido de recurso de grado supremo, análogo al de casación actual²⁷⁶.

Establecido para toda la Península e Islas adyacentes, este alto Tribunal “conocerá de los recursos de fuerza en materias eclesiásticas” (art. 104), lo que suponía el derecho del agraviado por el fallo de un Tribunal eclesiástico a apelar ante el Consejo de Castilla o ante las Audiencias para que estas pudieran atender solo a posibles vicios de procedimiento. Pero, además, conforme a lo dispuesto en el artículo art.107²⁷⁷, contra todas las sentencias criminales "podrá introducirse el recurso de reposición", lo que supone para el justiciable que sus derechos estén garantizados en el ámbito penal. En España e Islas adyacentes corresponde conocer de este recurso al Consejo Real. En Indias se interpondrá y sustanciará el recurso ante "las salas de lo civil de las Audiencias pretoriales", considerándose a estos efectos como "Audiencia pretorial", la de Filipinas. Por tanto, se establece una distinción entre España e Indias, pretendiendo con ello evitar un retroceso al Antiguo Régimen, en el que el Consejo de Castilla era competente para conocer de todas las causas planteadas en última instancia, lo que suponía dilatar enormemente el proceso, sobre todo cuando se trataba de causas que se planteaban en los territorios de Indias.

El Consejo de Castilla, que adoptaría la denominación de Consejo Real en el Texto constitucional suscitó, en el seno de la Junta celebrada en Bayona, una serie de

²⁷⁵ Art. 105 E.B.: “Habrá en el Consejo Real un procurador o fiscal y el número de sustitutos necesarios para la expedición de los negocios”.

²⁷⁶ González Deleito, N.: "Aspectos procesales de la Constitución de Bayona", *Separata de la Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, núm. 4, Octubre-Diciembre de 1976, p. 873.

²⁷⁷ Art. 107 E.B.: “Podrá introducirse recurso de reposición contra todas las sentencias criminales. Este recurso se introducirá en el Consejo Real, para España e islas adyacentes y en las Salas de los civil de las Audiencias pretoriales para las Indias”.

cuestiones de diversa índole: la sustitución de su nombre, sus competencias en Indias y como “supremo tribunal” fueron tratadas con sumo interés por los allí reunidos. Pero no solo éste alto Tribunal fue objeto de sugerencias. La Alta Corte Real acaparó, también, el protagonismo de sus miembros.

a) La sustitución de nombre.

La denominación del Consejo de Castilla no se consideraba la más adecuada para asumir las funciones de Tribunal de Reposición. Situado en la cúspide del sistema judicial y establecido para toda la Península e Islas adyacentes, su denominación, no resultó del agrado de algunos de los miembros de la Junta que reclamaron su sustitución por otra más idónea, teniendo en cuenta que sus funciones se extendían a todo el “Reino” y no a un territorio concreto (el castellano). Arribas y Gómez Hermosilla consideraban adecuada la de “Consejo Real”²⁷⁸; por su parte, Llorente propuso la de “Consejo Real de las Españas”²⁷⁹. El Consejo de Castilla en el Texto definitivo asumió el nombre de Consejo Real.

b) Competencias en Indias.

Se plantearon dos cuestiones al respecto. De un lado, la enorme distancia existente entre España e Indias, lo que provocaba una dilación importante en la resolución de los asuntos que se suscitaban allí, haciéndolos interminables; de otro, las diferencias legislativas entre España y América dificultaban enormemente la labor de los jueces. Estas circunstancias condujeron, entre los asistentes a la Junta, a hacer varias propuestas, de las que cabe resaltar dos de ellas. La primera estimaba precisa la creación de un Tribunal de Reposición en América. Por el contrario, la segunda, consideraba conveniente encomendar la resolución de los recursos de reposición u otros análogos que pudieran plantearse a alguna de las altas Audiencias existentes en aquellos territorios. Esta última propuesta fue considerada la solución más adecuada, siendo encomendada esta competencia a las “salas de lo civil de las Audiencias pretoriales”.

c) Las competencias como “Supremo Tribunal”.

Los miembros de la Junta, trataron de concretar las competencias del Consejo Real. Los diputados Arribas y Gómez Hermosilla²⁸⁰ propusieron que conociera de las recusaciones contra algún miembro o la totalidad de un Tribunal, así como de los

²⁷⁸ Sanz Cid, Op. cit., p. 366.

²⁷⁹ Sanz Cid, Op. cit., p. 366.

²⁸⁰ Sanz Cid, Op. cit., p. 366.

recursos de segunda suplicación, propuesta a la que se adhirió Alcalá Galiano²⁸¹ y Pereyra²⁸² quien, por su parte, propuso que conociese de los conflictos de jurisdicción suscitados entre los tribunales ordinarios. Hay que tener en cuenta que el Consejo de Estado conocía de los conflictos de competencias que se suscitasen entre los Tribunales y la Administración, así como de los recursos de injusticia notoria, si finalmente no eran suprimidos. Por último, Góngora²⁸³ propuso que conociera de los asuntos cuyas sentencias hubiesen sido anuladas por el Consejo de Castilla, como Tribunal de Casación. Sin embargo, tras analizar su propuesta, consideró más adecuado que el mismo Tribunal de Apelación que había conocido del asunto en primera instancia conociese y sentenciase nuevamente en segunda instancia y así lo expresó: “después de escrito este papel he meditado, que sería más regular volver la causa al mismo Tribunal de apelación de donde vino, para que repuestas las cosas al ser y estado que tenían, cuando empezó a faltar al orden legal, siga y sentencia el mismo Tribunal de apelación”.

Respecto a la influencia de este Tribunal en la Constitución de 1812 hay que señalar que no parece que el Tribunal de Reposición fuera antecedente del Tribunal Supremo de Justicia²⁸⁴ que se contempló en la Constitución de Cádiz²⁸⁵.

8. EL MINISTERIO FISCAL

Los orígenes históricos del Ministerio Fiscal se encuentran en los antiguos funcionarios reales encargados de la recaudación de los tributos, pero la evolución de esta institución hizo que se ampliara su ámbito de competencias y, así actuando en representación del Monarca, asumirá la función de defensa de todos los intereses patrimoniales del Estado y la persecución de los delitos públicos.

²⁸¹ Sanz Cid, Op. cit., p. 367.

²⁸² Sanz Cid, Op. cit., p. 367.

²⁸³ Sanz Cid, Op. cit., p. 367.

²⁸⁴ En la Constitución de 1812, se suprimieron los tribunales conocidos con el nombre de Consejos, instituyéndose en su lugar el Supremo Tribunal de Justicia. La Administración de Justicia correspondería en adelante a los Alcaldes constitucionales de los pueblos, a unos jueces letrados de partido (que sustituían en sus funciones judiciales a Corregidores y a Alcaldes mayores), a las Reales Audiencias y al Tribunal Supremo de Justicia.

²⁸⁵ El Tribunal de Reposición es una pieza importante del modelo político que la Constitución de Bayona introduce en España, y aunque se ha identificado con el Consejo de Castilla, el modelo de Tribunal Supremo gaditano se originó por motivos muy distintos: ya que en un primer momento era un órgano de carácter político y no de carácter técnico, que tiene como misión la inspección suprema sobre todos los jueces y tribunales encargados de la administración de justicia. Este autor ha su vez hace constar el hecho de que el Decreto de fecha 23 de junio de 1812, en el que se desarrollan las competencias del Tribunal de Reposición es de un año posterior al comienzo de las discusiones sobre las facultades del Tribunal Supremo en el seno de la Comisión Constitucional.

La denominación del Ministerio Fiscal no siempre fue la misma. Así, el Ordenamiento de Montalvo de 1484 le da la denominación de "promotor de la justicia". Con la llegada de la Revolución Francesa, su presencia en las actuaciones judiciales va a ser mayor, al configurarse como instrumento de gobierno cercano al Poder Judicial.

El Estatuto de Bayona recoge todas las influencias anteriores y así considera "que habrá en el Consejo Real un Procurador General o Fiscal"²⁸⁶, lo que supone una innovación, si tenemos en cuenta que ninguna otra Constitución del siglo XIX hace referencia a esta institución.

La concepción moderna de esta institución vendrá configurada al asentarse el principio acusatorio, asumiendo la competencia de perseguir de oficio los delitos. Tal orientación se inicia en el ordenamiento español con el Reglamento del Supremo Tribunal de España e Indias de 13 de marzo de 1814 y en el Reglamento provisional para la Administración de justicia de 17 de octubre de 1835.

9. PROCESO PENAL Y PROCESO POR JURADOS

Como se ha dicho, la Ilustración, el liberalismo y, en el plano jurídico, el racionalismo, supusieron una lenta pero imparable reforma de las concepciones penales.

El postulado revolucionario de la igualdad, se tradujo en la paulatina supresión de los privilegios penales para la nobleza y de ciertas jurisdicciones especiales.

La libertad implicó la limitación de la arbitrariedad de los jueces mediante leyes que determinasen las penas, así como el fortalecimiento de la seguridad jurídica mediante el principio de que "no hay delito sin ley anterior que lo tipifique".

Las reflexiones doctrinales y las reformas legislativas inundaron Europa de la mano de autores italianos como Filangieri o Beccaria; franceses como Brissot de Varville, Pastoret, Marat, Lacretelle, Servan, Bexon, Philip de Piépape; alemanes como Feuerbach o españoles como Lardizabal. De todos estos autores hay que destacar a Cesare Beccaria, que en 1764 publicaba su obra *De los delitos y las penas* traducida en castellano en 1774 y permitida su difusión por la autoridad civil a pesar de la prohibición de la Inquisición. La obra de Beccaria supuso el primer revulsivo para el aparato y mentalidad represora de las Monarquías europeas del siglo XVIII.

²⁸⁶Artículo 105 E.B.: "Habrá en el Consejo Real un procurador general o fiscal y el número de substitutos necesarios para la expedición de los negocios".

Así, el derecho procesal no va a ser solo un conjunto de normas reguladoras de cuestiones formales, sino fundamentalmente un Código dirigido a proteger y amparar los derechos civiles y políticos mediante un sistema de garantías. Por tanto, afecta a cuestiones que indirectamente inciden en la concepción del derecho, la libertad, los poderes del Estado y la Administración. El artículo 106 del Estatuto de Bayona tiene una gran significación al recoger importantes aspectos en materia de derecho procesal, ya que, por un lado, viene a proclamar el principio de publicidad del proceso penal y, por otro, prevé la posibilidad de establecer el proceso por jurados.

En una primera consideración metodológica, es conveniente diferenciar dos apartados dentro de las disposiciones que en el artículo 106 se contienen: de una parte, proclama el principio de publicidad del proceso penal²⁸⁷; de otra parte, reconoce la posibilidad de instaurar el proceso por jurados²⁸⁸, lo que es de gran relevancia, ya que supondría la participación popular en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Son, pues, dos cuestiones que deben ser tratadas.

La primera cuestión: la proclamación del principio de publicidad del proceso penal, formulado de forma expresa, es de suma importancia, ya que la implantación de este principio procedimental de la mano del liberalismo, constituye un gran paso en el ámbito del proceso penal, si tenemos en cuenta que suponía la eliminación del proceso inquisitivo, que era esencialmente secreto y que venía siendo la práctica habitual seguida por los jueces del Antiguo Régimen. Además, constituye una garantía para el justiciable, una garantía de sus derechos en el ámbito penal.

La segunda cuestión: el reconocimiento de la posibilidad de establecer el proceso por jurados, es de gran relevancia, ya que supondrá la intervención directa e inmediata de los ciudadanos en la adopción de las decisiones judiciales. El juicio por jurados suscitó en la presentación del Proyecto ante la Asamblea varios interrogantes: El artículo 95 decía "que el proceso criminal será público y se seguirán en él las formalidades del proceso por jurados". La propuesta de introducir en el Texto constitucional el juicio por jurados no fue bien recibida por Pablo Arribas²⁸⁹, Fiscal de la Sala de Alcaldes que, citando a Voltaire, hizo las siguientes alegaciones: "Decía Voltaire que la historia de Inglaterra no debía escribirse otro que el verdugo, y ello es que en ninguna otra parte de Europa han perecido jurídicamente tantos inocentes como

²⁸⁷ Artículo 106 E.B.: "El proceso criminal será público"

²⁸⁸ Artículo 106 E.B.: "En las primeras Cortes se tratará de si se establecerá o no el proceso por jurados".

²⁸⁹ Sanz Cid, Op.cit., pp. 370 y 371.

donde, desde la más remota antigüedad, está establecido el procedimiento por jurados". Arribas creyó más oportuno, completar y corregir algunos de los defectos de los que adolecía el procedimiento vigente que consideraba superior al procedimiento por jurados.

La implantación del jurado en todos los procesos penales suscitó entre los miembros de la Junta diversas reacciones y no siempre a favor. El Consejero de la Inquisición, Ettenhard, propuso que se exceptuase en la implantación del proceso público los supuestos de "delito de Estado o de lesa majestad". Por su parte, Pereyra y Ranz Romanillos reclamaron el aplazamiento de la implantación del nuevo procedimiento²⁹⁰, y así se hizo constar en el acta de la sesión novena²⁹¹. Tras las diferentes intervenciones, se aprobó que los jueces podían ser elegidos entre los ciudadanos. Esto dio paso a la introducción del jurado, que se presentó a los liberales como una necesidad vital, de ahí que en el Estatuto de Bayona y posteriormente en la Comisión²⁹² preparatoria de la Constitución de Cádiz se haga mención al mismo.

Por tanto, la institución del jurado empieza a cobrar sentido desde los inicios de la Revolución Francesa, pero va a ser el Estatuto de Bayona el primer antecedente del Jurado en España, y a pesar de que la Constitución de 1812 lo va a mencionar²⁹³, va a ser mucho más discreta y se limitará a dejar una luz para una posible instauración del Jurado.

Otra garantía para el justiciable era la posibilidad de obtener un indulto. El artículo 112 dispone que "el derecho de perdonar pertenece solamente al Rey". Este derecho lo ejercerá oyendo al Ministro de Justicia en un Consejo privado compuesto de

²⁹⁰ Sanz Cid, Op. cit., p.407.

²⁹¹ Acta de la sesión novena: "Hallase resueltamente establecido en la Constitución, por el art. 95, que el proceso criminal será público y se seguirán en él las formalidades del proceso por jurados; hubo vocales que en voz, pero más particularmente por escrito, suscitaron dudas sobre si convendría admitir, desde luego, esta Institución o si sería mejor dejar este punto para que se examinase o ventilase en las primeras Cortes. Así se propuso a la Junta y fue necesario entrar en explicaciones y en una discusión demasiado detenida, para que todos los individuos pudiesen tener alguna noción de lo que es este proceso de que se habla. Terminada ésta, y puesto el asunto a votación, 41 vocales fueron de sentir, que se suspendiese por ahora la admisión del proceso por jurados y en las primeras Cortes se tratase y examinase si sería conveniente admitirle, y los 37 restantes opinaron, que no se hiciese variación en el artículo."

²⁹² La Comisión encargada por las Cortes constituyentes de redactar el proyecto de lo que luego sería la Constitución de 1812 aludía ya a la institución del Jurado como aspiración futura. En 1820 se creyó llegado el momento de instaurarlo (para delitos electorales), pero el proyecto fue de nuevo aplazado. En 1837 se produjo un nuevo aplazamiento por parte de las Cortes. Los motivos de estos sucesivos aplazamientos eran los problemas técnicos que planteaba la instauración el recelo de que acarrearía más trastornos que beneficios junto con el temor a la manipulación política de sus miembros.

²⁹³ Art. 307 C. Cádiz.: "Si con el tiempo creyeren las Cortes que conviene haya distinción entre los jueces del hecho y del derecho la establecerán en la forma que juzguen conducente".

los Ministros, de los Senadores, de dos Consejeros de Estado y de dos individuos del Consejo Real”.

Para concluir señalar que el Título XI dedicado “al orden judicial” supuso un gran avance para su tiempo, dado que vendrá a recoger principios básicos y reformas propugnadas por los ilustrados españoles del siglo XVIII. Principios como el de independencia poder judicial queda reconocido en el Texto constitucional, siendo complementado con el de inamovilidad de los jueces, que constituirá la mejor salvaguarda de esa independencia. Junto a éstos principios, otro, íntimamente relacionado con él, es contemplado en el Estatuto: el principio de unidad jurisdiccional. La publicidad del proceso criminal y la posibilidad de presentar recurso de reposición contra toda sentencia penal constituirán las garantías procesales necesarias para el inculcado en un proceso judicial.

El Estatuto de Bayona dispondrá, además, la redacción de un solo Código de leyes civiles, criminales y de comercio y diseña una organización judicial perfectamente jerarquizada (art. 101 a 104), a pesar de que esta no tuviera un desarrollo efectivo hasta la publicación del Real Decreto de 23 de junio de 1812 sobre organización de los Tribunales.

La Constitución de Cádiz, pondrá de manifiesto el principio de división de poderes al establecer en su artículo 242 que “la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los Tribunales”. Para reiterar este principio, en su artículo 243 dispone que “ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes ni mandar abrir los juicios fenecido”; de otra parte “los Tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado”.

Pero la Constitución de 1812, como he señalado, recoge muchos de los principios proclamados en el Estatuto de Bayona, tales como la garantía de independencia de la potestad judicial y el principio de inamovilidad judicial al disponer en su art. 252: “no podrán ser depuestos en sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada”, así como el diseño de una organización judicial en la que encontramos en la cúspide de la jerarquía judicial el Tribunal Supremo de Justicia (art. 261). Sin embargo, a diferencia del Estatuto de Bayona recoge que “toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsable personalmente a los jueces que la cometieren” (254).

XIV. CONCLUSIONES

Vamos a empezar por desarrollar las conclusiones políticas e ideológicas, que se extraen del Estatuto de Bayona²⁹⁴.

1. La Constitución de Bayona fue un intento moderado de regeneración y modernización de España en la esfera política, jurídica y social. Se trata, por tanto, de un primer intento frustrado de regeneración en el marco de la situación de 1808, como posteriormente también lo será la de Cádiz.

2. La ocupación francesa provocará una reacción popular y clerical, política y militar, que radicalizará la situación, provocando una nueva legalidad borbónica, pero de corte liberal, como veremos en la Constitución de Cádiz de 1812 y, por otra, una legitimación de una dinastía extranjera bajo la entronización de José I en el marco del sistema napoleónico. La nueva dinastía es el resultado de varios acontecimientos internos y externos y de una resolución simplificadora ante la caída del Estado tradicional y las exigencias del propio sistema napoleónico, que se traduce en la oposición al imperio inglés.

3. Las posiciones de transacción de ideas entre afrancesados e ilustrados quedan frustradas por la idea de conquista, por una parte, y, de otra, por la idea nacional patriótica. Por otro lado, la derrota de los ejércitos imperiales y la imposibilidad de una negociación hacían inviable el proyecto regeneracionista ilustrado de Bayona.

Se necesitaba una autonomía frente al poder militar invasor, de la cual forzosamente dependían para conseguir una reforma de la nueva Monarquía.

4. En Bayona se da una disparidad ideológica. Hay contradicciones y convergencias. A Bayona acuden ilustrados y regalistas, especialmente funcionarios, regeneracionistas liberales americanos y tradicionalistas continuistas de sectores aristocráticos y eclesiásticos. Todos ellos acuden a Bayona para aceptar la nueva dinastía por miedo, convicción o intereses corporativos.

5. Desde posturas tradicionalistas religiosas o nacional románticas hay que observar el fenómeno del colaboracionismo o afrancesamiento político en Bayona y fuera de Bayona.

²⁹⁴ Morodo, R.: "Reformismo y regeneracionismo: El contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona", en *Revista de Estudios Constitucionales*, Enero-Marzo, nº 83, CEC, Madrid, 1994.

Los afrancesados políticos querían consolidar un sistema estatal monárquico, aceptando de un modo práctico la nueva situación al margen del conflicto dinástico. Los afrancesados pretendían superar esa situación con una programación de ilustración avanzada. Estas reformas implicarían una modernización gradual en todos los campos: político, jurídico y socioeconómico. Además, se quería disfrutar de una autonomía frente al poder imperial. Son, por tanto, los afrancesados unos anticipadores del doctrinarismo o moderantismo posterior.

6. Respecto a las características y principios del Estatuto podemos decir, que el Estatuto de Bayona, como dice Artola, es un cruce entre las instituciones de la Monarquía española y el Senado-Consulta de 18 de mayo de 1804²⁹⁵.

El Estatuto de Bayona conjuga el principio de soberanía con un liberalismo atenuado, permitiendo que la burguesía asuma en cierto grado el poder económico y político. Se mantiene todavía una cierta estructura estamental en los órganos del Estado, pero se está poniendo fin al Antiguo Régimen, que ya estaba en crisis. La consecuencia última de los principios y el régimen nacido en la Revolución Francesa se observa en el ordenamiento napoleónico, que establece el Estatuto de Bayona, aunque también se observan en él algunos aspectos tradicionales de la Monarquía española²⁹⁶.

7. Respecto a las características más representativas del Estatuto de Bayona podemos resaltar, que no es una Constitución, es un acto de la voluntad del Emperador de Francia, que la entrega por medio de su hermano José I, Rey de España. Pone limitaciones al ejercicio del poder real, aunque no establece la soberanía nacional. No obstante, se han de respetar determinados derechos y libertades del ciudadano, como son el habeas corpus, la inviolabilidad de domicilio y la seguridad personal.

No introduce grandes enunciados políticos, ni establece una clara división de poderes, aunque si apuesta por una Justicia independiente (artículo 97) y la inamovilidad de los jueces (artículo 100).

Codifica el Derecho, manifestando la voluntad de conformar un único Código de leyes civiles y criminales (artículo 96), y un solo Código de comercio para España e Indias (artículo 113).

²⁹⁵ Artola, M.: *La burguesía revolucionaria (1808-1809)*, Historia de España, Alfaguara, Madrid, 1980. p. 18. "La Constitución de Bayona es el resultado de un cruce entre las instituciones de la monarquía española y el senado consulto de 18 de mayo de 1804, que dio a Napoleón el título imperial".

²⁹⁶ Núñez Rivero, C. y Martínez Segarra, R.M^a.: *Historia constitucional de España*, Universitas, Madrid, 1997, pp. 35-59.

8. El Estatuto de Bayona es un Texto escrito y extenso, que consta de 146 artículos. Es flexible, aunque no podía ser reformado hasta 1820 (artículo 146). Está mal estructurado y delimitado en sus diversas partes, especialmente en la parte dogmática. La redacción del Texto es apresurada, reiterativa y con diversas imprecisiones. Establece la confesionalidad del Estado, con carácter excluyente de otra religión, que no sea la Católica, Apostólica y Romana.

9. Consolida la Casa de Bonaparte en el trono de España, que queda supeditada a la rama francesa, en caso de no existir descendencia directa del Rey (artículo 2) y cae en alabanzas absolutamente improcedentes en un Texto constitucional al Emperador francés (Preámbulo y artículo 2). Establece igualmente una alianza perpetua con Francia (artículo 124), aunque impide que la Corona de España e Indias pueda reunirse nunca con otra en una misma persona (artículo 3). En el aspecto económico contiene profundas reformas, estableciendo la libertad de comercio e industria (artículos 88, 89 y 90). Suprime las aduanas interiores y reorganiza el sistema de Hacienda y el concepto de propiedad y mayorazgo desde un punto de vista de la burguesía, poniendo fin al Antiguo Régimen (Títulos XII y XIII). También manifiesta la igualdad entre los territorios de Europa y América (artículo 87 y Título X en general, y artículo 192, respecto a la representación política).

10. El Estatuto de Bayona supone una reforma política y social, traducida en el desarrollo del comercio, en la disminución de las bases del poder de la nobleza y en la potenciación de la burguesía. Esto se observa, tanto en las normas dispersas a lo largo del Texto, como en la configuración de las instituciones políticas. Entre ellas podemos destacar la libertad de industria y comercio (artículos 88 y 89), la supresión de los privilegios comerciales (artículo 90), la igualdad de las colonias de la metrópoli (artículo 87) y la supresión de las aduanas interiores (artículo 116), destinadas directamente a potenciar el comercio. La consecuencia principal de todo el sistema habría sido la disminución del poder de la nobleza frente a la burguesía ascendente, pero se observa también directamente en la disminución de los fideicomisos, mayorazgos y sustituciones (artículo 135 y siguientes), la igualdad del sistema de contribuciones (artículos 117 y 118) y la prohibición de exigir calidad de nobleza para los empleos civiles, militares y eclesiásticos (artículo 140).

11. El Estatuto de Bayona significaba un paso importante respecto al absolutismo, ya que a pesar de que organizaba España como una limitada y hereditaria, en la que José I continuaba ocupando el centro del poder político, éste debía de respetar

los derechos ciudadanos proclamados en el Texto y la necesidad de contar con las instituciones representativas, reguladas también por la Constitución.

12. Corresponde el poder ejecutivo al Rey, con el que colaboran el Ministerio, el Senado y el Consejo de Estado. El Rey nombra y depone libremente a los Ministros, designa a los miembros del Senado y posee todas las atribuciones del gobierno y Administración. También puede emitir Decretos con fuerza de ley, cuando las Cortes no estén reunidas (artículo 60). Los Ministros responden de su Departamento y el Secretario de Estado, con calidad de Ministro, refrenda los decretos expedidos por el Rey.

13. El Senado estaba integrado por los Infantes de España mayores de dieciocho años y por veinticuatro personas, mayores de cuarenta años, designadas por el Rey entre aquellas que hubieran desempeñado ciertos cargos. El nombramiento era vitalicio y las funciones del Senado se referían, unas, a la conservación de la libertad individual y de imprenta, para lo cual se habrían de crear sendas Juntas Senatoriales; otras, a la anulación, por inconstitucionalidad, de ciertas operaciones de las juntas electorales, y otras, en fin, a la suspensión de la Constitución, a propuesta del Rey, en circunstancias de sublevación armada o de amenazas a la seguridad pública (Título VII). Por tanto, junto a las Cortes, el Estatuto de Bayona configura un Senado vitalicio, de número reducido y nombrado por el Rey, cuya principal función estriba en la defensa de la libertad individual y la libertad de imprenta, así como en la decisión sobre la suspensión de la Constitución. El Senado no era, por tanto, según el Estatuto de Bayona un verdadero cuerpo colegislador.

14. El Consejo de Estado, que estaba presidido por el Rey, el cual nombraba a todos sus miembros, aparece como el principal órgano consultivo y de resolución en los conflictos de competencias. Participaba en la función legislativa, ya que las Cortes no tenían iniciativa legislativa, la cual correspondía al Consejo de Estado.

15. El poder legislativo le correspondía al Rey, hasta que se celebraran las primeras Cortes, y a éstas. Las Cortes elaboran las leyes (artículo 82), aprueban el presupuesto cada tres años, controlan su aplicación (artículos 82 y 84) y pueden presentar al Rey las quejas graves y motivadas que tengan contra los ministros (artículo 85). Están integradas por 172 miembros, que se eligen aún por estamentos, formando una sola cámara de representación desigual: 25 del clero, 25 de la nobleza y 62 del pueblo, en representación de las provincias y las colonias, más 30 diputados por las ciudades principales, 15 representantes del comercio y 15 de las universidades,

nombrados por el Rey entre las listas presentadas por corporaciones de estos sectores (artículos 61-64, 67 y 71-74).

Las Cortes debían ser reunidas al menos cada tres años y sus sesiones eran secretas.

16. El Estatuto de Bayona proclama la inamovilidad e independencia del orden judicial y suprime los tribunales especiales, las justicias de abadengo y las señoriales. El proceso criminal era público y las primeras Cortes que se celebraran debían tratar el problema del juicio por jurados. También se programa la futura unidad de Códigos: un solo Código de Comercio, un solo Código de leyes civiles y criminales y un solo tratamiento jurídico en la metrópoli y en las colonias.

Todas las instituciones y autoridades debían, además, respetar los derechos individuales proclamados por la Constitución, que, pese a su falta de sistemática, confieren un carácter liberal al Texto: libertad individual y de imprenta (artículo 39), habeas corpus (artículo 40), prohibición de tormento (artículo 133) y de incomunicación de los presos (artículo 131), publicidad de los procesos (artículo 106) y otras garantías procesales (artículos 127 y 128). La tipificación como delito de las actuaciones de los funcionarios que no respeten esta norma constituye una garantía adicional (artículo 132). Por todo ello la declaración de confesionalidad que realiza el artículo primero resulta sorprendente “la religión católica, apostólica y romana...será la religión del rey y de la nación, y no se permitirá ninguna otra”. Parece claro el deseo de ganarse el apoyo de los estamentos nobles y especialmente de la iglesia.

En resumen, podemos decir que el Texto aprobado en Bayona no es una Constitución, puesto que no fue elaborado por representantes de la nación española, pero además fue otorgada por un Rey extranjero que no consolidó su Corona.

El Estatuto de Bayona, sin embargo, tuvo un papel histórico muy importante en el nacimiento de nuestro constitucionalismo: su carácter escrito y relativamente liberal provocó la elaboración de la Constitución de Cádiz ante la invasión napoleónica. Así pues, el Estatuto se cita siempre como el inicio de la transición entre el absolutismo y el constitucionalismo español y sus principios revolucionarios fueron recogidos más tarde en la Constitución de 1812.

La puesta en vigor del Estatuto debía ser gradual hasta su vigencia total en 1815; No obstante, no pudo ser aplicado por las condiciones de la guerra, que daban más autoridad a los Generales de Napoleón, que al Rey.

El Estatuto de Bayona, así pues, introdujo las primeras reformas políticas, económicas y sociales realmente innovadoras, aunque apenas tuvo incidencia real dada las condiciones de la guerra. No obstante, tuvo un importante papel histórico al impulsar el nacimiento de nuestro constitucionalismo y provocar la elaboración de un Texto alternativo por parte de aquellos que se enfrentaban al invasor²⁹⁷: la Constitución de Cádiz de 1812.

Uno de los principales objetivos del Estatuto era introducir reformas de las estructuras políticas, sociales y económicas en un Estado, como era la Monarquía absoluta española, totalmente desfasado y caduco. Medidas que estaban en consonancia con el ideario napoleónico. Implantaba un nuevo régimen político organizado como una Monarquía que, a su vez, reconocía algunos derechos y libertades fundamentales.

El Estatuto de Bayona representa un interesante documento constitucional en el que se pone de manifiesto un primer intento de reforma de un Estado y de una sociedad que evidenciaban todo un siglo de decadencia. El Estatuto unió a su alrededor y junto a José Bonaparte a un importante grupo de intelectuales ilustrados que vieron en el cambio constitucional la oportunidad de trancar un pasado decadente.

Como dice Artola, el programa de reformas, que representaba, hubiera significado “...una profunda transformación de la organización social”²⁹⁸ y, además, hubiera supuesto un medio eficaz para terminar con los privilegios que padecía la nación, como opinaron los intelectuales y funcionarios de la época.

²⁹⁷ Véase, Sole Tura, J. y Aja, E. : *Constituciones y periodos constituyentes en España 1808-1936*, Madrid, Siglo XXI, 1994, p. 12 y Sánchez Agesta, L. *Historia del constitucionalismo español 1808-1836*, CEC, Madrid, 1984, p. 56.

²⁹⁸ Artola, M. *La burguesía revolucionaria (1808-1869)*, Alfaguara, Historia de España, Madrid, 1980, p. 18.

XV. ESQUEMAS CRONOLÓGICOS

- 1700 Muerte de Carlos II e inicio de la guerra de sucesión a la corona española. proclamación de Felipe V como rey de España.
- 1701 Guerra de Sucesión a la Corona de España.
- 1704 Ocupación de Gibraltar.
- 1705 Batalla de Almansa. Decretos de Nueva Planta para Aragón y Valencia.
- 1710. Batallas de Brihuega y Villaviciosa.
- 1713 Tratado de Utrecht. Fundación de la Real Academia Española.
- 1714 Creación de las Secretarías de Estado.
- 1715 Gobierno de Alberoni.
- 1716 Decretos de Nueva Planta para Cataluña y Mallorca.
- 1733 Primer Pacto de Familia. Expedición de la Condamine.
- 1736 Palacio de La Granja.
- 1737 Ordenanzas del Consulado de Bilbao.
- 1738 Carlos de Borbón, rey de Nápoles y Sicilia.
- 1739 Guerra del Asiento
- 1742 Gobierno de Ensenada.
- 1743 Segundo Pacto de Familia.
- 1744 Fundación de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando.
- 1748 Paz de Aquisgrán. Felipe de Borbón, duque de Parma.
- 1749 Proyecto de única contribución
- 1753 Concordato con la Santa Sede.
- 1761 Tercer Pacto de Familia.
- 1763 Paz de París.
- 1777 Tratado de San Ildefonso. Gobierno de Floridablanca.
- 1778 Decreto de Libre Comercio.
- 1782 Fundación del Banco de San Carlos.
- 1783 Paz de Versalles.
- 1792 Gobierno de Aranda.
- 1795 Paz de Basilea.
- 1801 Guerra de las Naranjas
- 1802 Paz de Amiens.
- 1805 Batalla de Trafalgar. Publicación de Novísima Recopilación de las Leyes de España.
- 1807 Conspiración de El Escorial
- 1808 Motín de Aranjuez. Abdicaciones de Bayona. Inicio de guerra de la independencia. Junta suprema de Gobierno. Estatuto de Bayona.
- 1810 Creación de un Consejo de regencia
- 1811 Decreto aboliendo los derechos jurisdiccionales de los señores
- 1812 Promulgación de la constitución de Cádiz
- 1814 Fin de la guerra de la independencia. restauración absolutista de Fernando VII.

FASES DE ELABORACIÓN DEL ESTATUTO DE BAYONA

- 23-Mayo-1808. Concluye el trabajo de redacción del primer Proyecto. Se constituye una Comisión compuesta por trece miembros de la Junta Provisional de Gobierno y del Consejo de Castilla.
- 28-Mayo-1808. Primera reunión de la Comisión de los trece.
- 15-Junio-1808. Con carácter previo a la Asamblea Nacional en Bayona se hacen las correcciones oportunas al primer Proyecto constitucional, saliendo a la luz un segundo Proyecto y un Tercer Proyecto.
- 15-Junio-1808. Primera sesión de la Asamblea Nacional. El tercer Proyecto se presenta definitivamente como el Proyecto de Estatuto a los diputados.
- 17-Junio-1808. Segunda sesión.
- 20-Junio-1808. Tercera sesión.
- 21-Junio-1808. Cuarta sesión.
- 22-Junio-1808. Quinta sesión.
- 23-Junio-1808. Sexta sesión.
- 24-Junio-1808. Séptima sesión.
- 25-Junio-1808. Octava sesión.
- 27-Junio-1808. Novena sesión.
- 28-Junio-1808. Décima sesión.
- 30-Junio-1808. Undécima sesión.
- 8-Julio- 1808. Duodécima sesión y aprobación definitiva del Estatuto de Bayona.

XVI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, C.: *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Ediciones Civitas, Madrid, 2001
- ALMUNIA, C.; ALONSO BAQUER, M.; ARTOLA, M.; AYMES, J.R.; CEPEDA ADAN, J.; CUENCA, J.M.; DUFOUR, G.: *Repercusiones de la Revolución francesa en España*, Madrid, 1990.
- ALONSO, M^a PAZ.: *El proceso penal en Castilla (siglos XIII-XVIII)*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1982.
- ALVAREZ DE MORALES, A.: *Historia del Derecho y de las Instituciones Españolas*, Edersa, D.L, Madrid, 1989.
- ALZAGA VILLAMIL, O.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo V, Cortes Generales, Edersa. D.L., Madrid, 1983.
- ALZAGA VILLAMIL, O.; GUTIERREZ GUTIERREZ, I.; RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., tomo II, Madrid, 2002.
- AMORÓS AZPILICUETA, J.J.: *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 1984.
- ANDRÉ FABRE, M.: *Jerôme Bonaparte. roi de Westphalie*, París, 1952.
- ANES, G.: "La Revolución Francesa y España. Algunos datos y documentos", en *Economía e Ilustración de la España del s. XVIII*, Barcelona, 1969.
- *El Antiguo Régimen: Los Borbones*. Tomo 4 de la *Historia de España* dirigida por M. Artola, Alianza Editorial, Madrid, 1981.
- "España y la Revolución Francesa", en *Revolución, contrarrevolución e independencia. La revolución francesa. España y América*, Colección Encuentros Turner, Biblioteca Nacional-Madrid, junio-julio, 1989.
- APARICIO, M.A.: *El status del Poder Judicial en el constitucionalismo español. 1808-1936*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1995.
- ARAGON REYES, M.: *Gobierno y Cortes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- ARCENEGUI, J.: *Síntesis histórica del constitucionalismo Español*, Ediciones Beramar, Madrid, 1988.
- ARTOLA, M.: *Memorias del tiempo de Fernando VII*, BAE-Atlas, Madrid, 1957.

- *Los orígenes de la España contemporánea*, EEP, Madrid, 1975.
- *Los afrancesados*, Ed. Turner, Madrid, 1976.
- *La burguesía revolucionaria 1808-1869. Historia de España*, Alfaguara, Madrid, 1980.
- *La hacienda del Antiguo Régimen*, Alianza: Banco de España, Madrid, 1982.
- *La guerra de la Independencia y los orígenes del constitucionalismo*, España Calpe, Madrid, 1983.
- *La España de Fernando VII*, tomo VII de *La Historia de España* de Menéndez Pidal, dir. por J.M Jover. Espasa Calpe, Madrid, 1989.
- *Historia de España. La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, vol. 5, Alfaguara, Madrid, 1990.
- *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ed. Ariel, Barcelona, 1991.
- *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- ASTARLOA VILLENA, F.: “Los Derechos y Libertades en las Constituciones Históricas Españolas”, en *Revista de Estudios Políticos*. núm. 92. (Abril-Junio), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- ATARD, P.: *Memoria... sobre los hechos que justifican su conducta política. desde marzo de 1808 hasta abril de 1814*, en *Memoria del tiempo de Fernando VII*. ed. y estudio preliminar de M. Artola, BAE-Atlas, Madrid, 1957.
- *La España del siglo XIX*, Espasa Calpe, Madrid, 1978.
- “Constitucionalismo español: 1808-1978. Ensayo histórico-jurídico”, en *Revista General de Derecho*, nº 510, Marzo, Madrid, 1987.
- *El Constitucionalismo Español: 1808-1978*, Graficas Quiles, Valencia, 1988.
- AZANZA Y O´ FARRIL.: “Memorias... sobre los hechos que justifican su conducta política, desde marzo de 1808 hasta abril de 1814”, en *Memoria del tiempo de Fernando VII*, Ed. y estudio preliminar de M.Artola, BAE-Atlas, Madrid, 1957.
- BADÍA FERRANDO, J.: “La Constitución española de 1812. Su naturaleza y vicisitudes”, Cádiz Diputación. *CLXXV Aniversario de la Constitución de 1812*, Diputación de Cádiz, Cádiz, 1987.
- BARRIOS, F.: *El Consejo de Estado en la Monarquía española (1581-1812)*, Consejo de Estado, Madrid, 1989.
- BASTERRA, D.: *El derecho a la libertad religiosa y a su tutela jurídica*, Universidad Complutense, Civitas, Madrid, 1989.

- BAYÓN CHACÓN, G.: *El derecho de disolución del Parlamento*, Prologo de Nicolás Pérez Serrano, Madrid,1935.
- BELMONTE, J.: *La Constitución*, Editorial Prensa Española, Madrid, 1979.
- BÉLYO, L.: *les relations internationales en Europe. XVIIe-XVIIIe. Siécle*, Presses Universitaires de France, París, 1992.
- BENTHAM, J.: *First Principles Preparatory Constitutional Code (1822)*, Claredon Press, Oxford, 1989.
- BERTELSEN REPETTO, R.: *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973
- BLEIBERG, Germán.: *Diccionario de historia de España*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- BORREGO, A.: *Historia de las Cortes de España durante el siglo XIX: a partir de la convocatoria de las Generales y Extraordinarias por la Junta Central de 1810 hasta el advenimiento del Rey Alfonso XIII*, Imp. Alfonso Rodero, Madrid, 1985.
- BURDIEL, Isabel.: *La política de los notables. Moderados y avanzados durante el régimen del Estatuto Real (1834-36)*, Alfons el Magnánim, Valencia, 1987.
- BURGUEÑO, Jesús.: "Modificacions del mapa provincial espanyol des de 1834", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 24, Barcelona, 1990.
- BURKE, E.: "Pensamientos sobre las causas del actual descontento (1770)", en *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984
- CÁCERES CROSA, G.: *El refrendo ministerial*, Tipografía de Archos Olózaga, Madrid, 1934.
- CARR, R.: *España 1808-1839*, Ariel. 2ª ed., Barcelona, 1970.
- CAZORLA PRIETO, L.M.: *Derecho financiero y tributario*, Elcano: Aranzadi D.L., Navarra, 2000.
- CÉSPEDES DEL CASTILLO, G.: "América en la Monarquía", en *Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración. Ministerio de Cultura*, Madrid, 1989.
- CEVALLOS, Pedro.: *Memorias de los tiempos de Fernando VII*, T.I. BAE-Atlas, Madrid, 1957.

- CLAVERO, B.: La propiedad considerada como capital en los orígenes doctrinales del Derecho actual español". *Itinerari moderni della proprietà. Quadernis fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, número 5-6, vol. I, Florencia, 1976.
- *El Código y el Fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1982.
- *Evolución Histórica del Constitucionalismo Español*, Tecnos, Madrid, 1985.
- *Manual de Historia Constitucional de España*, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1989.
- *Mayorazgo. propiedad feudal en Castilla (1369-1836)*, Siglo XXI, Madrid, 1990.
- *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- CLAVERO LATAILLADE, I.- ZAMORA RODRÍGUEZ, T.: *Constitucionalismo Histórico de España*, Universitas, Madrid, 1995.
- CONARD, P.: *La constitutions de Bayonne (1808)*, Essay d' édition critique. E. Cornély et Cie., París, 1910.
- CONDE DE LAS CASES: *El Memorial de Santa Elena*, tomo I (trad. De J.G. de Luaces), Circulo de Bibliófilos, Barcelona, 1981.
- CONDE DE TORENO.: *Historia del levantamiento. Guerra y Revolución de España*, Edición L.A. de Cueto. Atlas, BAE, Madrid, 1953.
- *Constitución de Cádiz. Discurso preliminar. en Colección de leyes fundamentales*, textos editados por Ramón Sainz de Varanda, Zaragoza, 1957.
- CONSTANT, B.: *Principios de Política (1815)*, Ediciones Aguilar, Madrid, 1979.
- CRUZ VILLALÓN, P.: *El Estado de sitio y la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- CUENCA, J.M.: *Iglesia y burguesía en la España liberal*, Ediciones Pegaso, Madrid, 1979.
- CHAUMIÉ, J. *Les relations diplomatiques entre l'Espagne et la France de Varennes á la mort de Louis XVI*, Bibliothèque de l'École de Hautes Études hispaniques, fasc. XXVII, Paris, 1957.
- DANTÍN CERECEDA, J., y LORIENTE CANCIO, V.: *Atlas histórico de la América hispano- portuguesa*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1936.
- DE CUETO LEOPOLDO, AUGUSTO.: "Bosquejo histórico-crítico de la poesía castellana en el s. XVIII", tomo CXI, BAE, Madrid .

- DE ESTEBAN ALONSO, J.; GARCÍA FERNÁNDEZ, F.J.; ESPÍN TEMPLADO, E.: *Esquemas del Constitucionalismo Español (1808-1976)*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1976.
- *Constituciones españolas y extranjeras*, Taurus, Madrid, 1977.
- *Las Constituciones de España*, Madrid, 1990.
- DE ESTEBAN ALONSO, J. y GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J.: *Curso de Derecho Constitucional Español*, tomo III, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1994.
- DE ESTEBAN ALONSO, J. y LÓPEZ GUERRA, L.: *El Régimen Constitucional Español*, Labor, Barcelona, 1980.
- DE JOVELLANOS, G.M.: *Obras*, tomo I, Ed. M. Artola, BAE, Madrid, 1956.
- DE LIZAUR Y LACAVE, I.: *La Carta Otorgada de 1808*, Imprenta Helénica, Madrid, 1916.
- DE OTTO, I.: *Lecciones de Derecho Constitucional (Introducción)*, Guiastur. Oviedo, 1980.
- *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 1988.
- DE SALAS, R.: *Lecciones de Derecho público constitucional*, Edición y estudio preliminar de J.L. Bermejo, CEC, Madrid, 1982.
- DESDEVISES DU DEZERT, G.: *L'Espagne de l' Ancien Regime*, Paris, 1897-1904.
- "La constitution de Bayonne" en *publicaciones del Congreso Histórico Internacional de la guerra de la Independencia y su época (1807-1815)*, tomo II. Zaragoza, 1909.
- DESLANDRES, M.: *Histoire Constitutionnelle de la France*, vol. I, Edouard Duchemin, París, 1977.
- DÍAZ, E.: "Libertad-igualdad en la Declaración de Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789", en *volumen Legalidad-legitimidad en el socialismo democrático*, Madrid, 1978.
- DIEZ DEL CORRAL, L.: *La Monarquía de España en Montesquieu*, Real Academia de la Historia, Madrid, 1973.
- DEFOURNEAUSEX, M.: *El testamento político del conde de Montmorin*, Hispania XXX, París, 1970.

- DOMÍNGUEZ ORTIZ y otros: “El reformismo borbónico. La España del siglo XVIII”, en *Historia de España*, Madrid, 1986.
- ELORZA, A.: *La ideología liberal en la ilustración española*, Tecnos, Madrid, 1970.
- ESCOIQUIZ, J.: *Idea sencilla de las razones que motivaron el viaje de D. Fernando*, Imprenta real, Madrid, 1914.
- ESCUDERO, J.A.: *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, Vol. I., Editora Nacional, Madrid, 1979.
- *Curso de Historia del Derecho (Fuentes e Instituciones político-administrativas)*, Madrid, 1985.
- FARIAS, P.: *Breve Historia Constitucional de España 1808-1978 seguida de los textos constitucionales desde la Carta de Bayona a la Ley Orgánica*, Madrid, 1976.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Orígenes del Régimen constitucional en España*, Ed. Labor, Barcelona, 1976.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, M.: *Derecho Parlamentario Español*, tomo I, García Madrid, 1885.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: “La responsabilidad del Gobierno en los orígenes del constitucionalismo Español: El Estatuto de Bayona”, en *Revista de Derecho político*. núm 41, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1996.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las constituciones Históricas Españolas*, 4ª Ed. Civitas S.A, Madrid, 1986
- *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo Iberoamericano*, CEPC, Ministerio de la Presidencia, Secretaria General Técnica, Madrid, 2003.
- FERRANDO BADIA, J.: “Vicisitudes de influencias de la constitución de 1812”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, Madrid, 1962.
- FERRER MUÑOZ, M.- LUNA CARRASCO, J.: *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, Trillas, México, 1996.
- FIGUEROA NAVARRO, M.C.: *Aspectos de la protección del domicilio en el Derecho español*, Edifoser, Madrid, 1998.
- FLÓREZ ESTRADA, A.: “Introducción a la historia de la revolución en España”, en M. Artola (ed) *Obras*, T. II, BAE-Atlas, Madrid, 1958.
- FONTANA, J.: *Hacienda y Estado en la crisis final del antiguo régimen*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973.

- *La quiebra de la Monarquía absoluta*, Barcelona, 1978.
- FRAILE CLIVILLÉS, M.: *Introducción al Derecho Constitucional Español*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1975.
- FUGIER, ANDRÉ.: *Napoleón et l'Espagne (1799-1808)*, París, 1930.
- GACTO FERNÁNDEZ, E., ALEJANDRE GARCÍA, J.A., GARCÍA MARÍN, J.M.: *El derecho histórico de los pueblos de España*, (Temas para un curso de Historia del Derecho), Agisa,. 4. ed., Madrid, 1987.
- GALINDO LOPEZ, S.: *José Bonaparte rey de España: La Asamblea y la Constitución de Bayona. su promulgación y juramento*, Universidad de Madrid, Madrid, 1916.
- GALLARDO, R.: “La influencia de los Diputados venezolanos e hispanoamericanos en la Constitución napoleónica de Bayona (1808)”, en Academia Nacional de la Historia de Venezuela. *El pensamiento constitucional de Latinoamérica. (1810-1830)*, Caracas, 1962.
- GARCÍA DE CORTAZAR, F. y GONZÁLEZ VESGA, J.M.: *Breve historia de España*, Alianza, Madrid, 1994.
- GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L.: *Curso de Historia de las Instituciones Españolas*, Alianza Universidad textos, Madrid, 1986.
- GARCÍA FERNÁNDEZ. F.J. y TEMPLADO ESPIN, E.: *Esquemas del Constitucionalismo Español. 1808-1976*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1976.
- GARCÍA GALLO, A.: *Manual de Historia del Derecho Español II. -Antología de Fuentes del Antiguo derecho-*, Agesa, Madrid, 1975.
- GARCÍA GOYENA, F.: *Concordancias. motivos y comentarios del código civil español*, volumen II, Ed. Sociedad tipográfica. S.A., Madrid, 1852.
- GARCÍA LAGUARDIA, J.M.: “La Constitución de Bayona. participación del Diputado por Guatemala”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*”, núms. 7 y 8, Guatemala, 1968.
- “De Bayona a la Republica Federal. Los primeros Documentos Constitucionales en Centroamérica”, en *Revista Ayer*, Madrid, 1992.
- GARCIA LAGUARDIA, J.M. y VAZQUEZ MARTINEZ, E.: *Constitución y orden democrático*, USA, Guatemala, 1988.
- GARCÍA PELAYO, M.: “Derecho Constitucional Comparado”, en *Revista de Occidente*, Madrid, 1951.

- "El reino de Dios. arquetipo político: Estudios sobre las formas políticas de la Alta Edad Media", en *Revista de Occidente*, Madrid, 1959.
- "Del Mito y de la Razón en el Pensamiento Político", en *Revista de Occidente*, Madrid, 1968.
- GARCÍA VENERO, M.: *Historia del parlamentarismo Español. (1810-1833)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1946.
- GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*. Centro de Estudios Constitucionales, tomo II, Madrid, 1980.
- GARRIGÓS, EDUARDO.: "Organización territorial a fines del Antiguo Régimen". en M. Artola (ed): *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV. Instituciones*, Alianza editorial-Banco de España, Madrid, 1982.
- GEOFFROY DE GRANDMAISON, M.: *L'ambassade française en Espagne pendant la Revolution. 1789-1809*, París, 1892.
- *Correspondence du Comte de Laforest. Ambassadeur de France en Espagne (1808-1813)*, publiée par M., (avril 1808-janvier 1809), núm. 13750, París, 1905-1913.
- *L'Espagne et Napoléon. 1804-1809*, 3 vols., Plon, París, 1908.
- GIL NOVALES, A.: *Las sociedades patrióticas*, tomo I, Tecnos, Madrid, 1976.
- *Centralismo. Ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, en Tuñón. M. *Historia de España*, vol. II, Ed. Labor, Barcelona, 1980.
- GIMBERNAT ORDEIG, E.: *Los aspectos penales en el Proyecto*, Conferencia pronunciada en el ciclo organizado por el C.I.T.E.P., Febrero 1978, Madrid, 1978.
- GIRÓN TENA, J.: "El concepto de Derecho Mercantil: desenvolvimiento histórico y Derecho comparado", en *Anuario de Derecho Civil*, Madrid, 1954.
- GODECHOT, J.: *Les Institutions de la France sous Révolution et l'Empire*, Presses Universitaires de France, París, 1985.
- GODOY, M.: *Príncipe de la Paz: Memorias críticas y apologéticas para la historia del reinado del señor D. Carlos IV de Borbón*, tomo LXXXVIII, Introducción de Carlos Seco Serrano, BAE, Madrid, 1956.
- GÓMEZ ARTECHE.: *Reinado de Carlos IV*, tomo II, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1894.
- GOMEZ-REINO Y CARPOTA, E.: *Aproximación histórica del derecho de imprenta y de la prensa en España (1480-1966)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971.

- GOMEZ SÁNCHEZ, Y.: *Introducción al régimen constitucional Español*, UCM, Facultad de Derecho, D.L., Madrid, 1997.
- GONZÁLEZ ANTÓN, L.: *España y las Españas*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: “La cuestión de la soberanía en la Historia del Constitucionalismo Español”, en *Soberanía y Constitución*, nº 60897, Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos, Oviedo, 1998.
- GONZÁLEZ DELEITO Y DOMINGO, N.: "Aspectos procesales de la Constitución de Bayona", en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, núm. 4, Madrid, 1976.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: *Diccionario del sistema político español*, Ed. Akal, D.L., Madrid, 1994.
- GONZALEZ-TREVIJANO, P.; NÚÑEZ RIVERO, C.: *El Estado Autonomico. Principios, organización y competencias*, Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *El Refrendo*, BOE, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- GUCHE, Y.: *Histoire Constitutionnelle Francaise (1789-1958)*, Erasme, París, 1990.
- GUERRA FRANCOIS, XAVIER.: *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Mapfre-FEC, México, 1992.
- HAPERIN DONGUI, T.: *Reforma y disolución de los imperios ibéricos (1750-1850)*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- HANDELSMAN, M.: *Napoleón et la Pologne (1806-1807)*, París, 1909.
- HAURIOU, A.: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Editions Montchrestien, Paris, 1970.
- HERVADA, J. y ZUMAQUERO, J.M.: *Textos constitucionales españoles (1808-1978)*, Ed. Universidad de Pamplona, Pamplona, 1980.
- HERR, R.: *España y la revolución del siglo XVIII*, Aguilar. D.L., Colección: Biblioteca, Cultura e Historia, Madrid, 1964.
- “Hacia el derrumbe del Antiguo régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV”, en *Moneda y crédito*, núm.118.
- HERRERO, J.: “Los orígenes del pensamiento reaccionario español”, en *Cuadernos para el Dialogo*, Madrid, 1971.
- HERRERO CECILIA, A.: *La época Napoleónica*, Akal, Historia del mundo contemporáneo, Madrid, 1984.

- HOOD. O y JACKSON, P.: *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 1978.
- IZQUIERDO HERNÁNDEZ, M.: *Antecedentes y comienzos del reinado de Fernando VII*, ed. cultura hispánica, Madrid, 1963.
- JELLINEK, G.: *Teoría del Estado*, Albastros, Buenos Aires, 1978.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Apuntes para una historia del Constitucionalismo Español*, Colección Itxaropena, Zarautz, 1992.
- JIMÉNEZ BLANCO, J.: *Estructura social de España. s. XIX*, Obra de varios autores, Guadiana, Madrid, 1972.
- JORDANA DE POZAS, L.: “El Consejo de Estado en la Constitución”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 56, Madrid, 1979.
- “Consejo de Estado Español y las influencias francesas a lo largo de la evolución”, en *Estudios de Administración local y general*, Instituto de Estudios Administración local, Madrid, 1983.
- JURESTCHCK, HANS.: *Los afrancesados en la guerra de la Independencia, su génesis, desarrollo y consecuencias históricas*, Ed. Rialp, Madrid, 1962.
- LAFERRIÈRE, C.: *Traité de la jurisdiction administrative*, vol. II, Berger-Levrault et Cia, Paris, 1896.
- LAFUENTE, M.: *Historia general de España*, tomo XVI, Muntaner y Simón, Barcelona, 1989.
- LAFUENTE ABADÍA, J.: *Iniciación histórica al Derecho Español*, 2ª ed., Ariel, Barcelona, 1978.
- LALINDE, J.: "El concepto de propiedad en el derecho histórico español", *R.I.D.C.* núm. 19, Madrid, 1962.
- LARIO, D. y LINDE, E.: *Las Constituciones Españolas*, Madrid, 1994.
- LÓPEZ GUERRA, L.: “La posición constitucional del Gobierno”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- LÓPEZ MARTÍNEZ, J.H.: *La Constitución y el modelo económico liberal en el constitucionalismo Español 1808-1869*, UNED, Madrid, 1987.
- LUCAS VERDU, P.: *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1984.
- LUDWIG, EMIL.: *Napoleón*, Traducción de Ricardo Baeza, Ed. Juventud, S.A., Barcelona, 1976.

- LYNCH, JOHN.: *Los orígenes de la independencia Hispanoamericana*, en Leslie Bethell (ed). *Historia de America Latina. 5. La independencia*, Cambridge University Press, Editorial crítica, Barcelona, 1991.
- MADO, R.: *Godoy*, Alianza, Madrid, 1966.
- MARQUES DE VILLA-URRUTIA: *La reina María Luisa, esposa de Carlos IV*, F. Beltrán, Madrid, 1927.
- MARAVALL, J.A.: “Estado Moderno y Mentalidad Social en los Siglos XVI y XVII”, en *Revista de Occidente*, tomo I, Madrid, 1972
- Estudio preliminar al “*Discurso sobre el origen de la monarquía y sobre la naturaleza del gobierno español*” de Martínez Marena, CEC, Madrid, 1988.
- MARTIN, J.L.; MARTINEZ SHAW, C.; TUSELL, J.: *Historia de España*, Taurus, Madrid, 1998.
- MARTÍNEZ DE LA ROSA, F.: *El espíritu del siglo, "obras completas"*, tomo I, Biblioteca de Autores españoles, Madrid, 1835-1851.
- MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, J.: *Constitución y libertad religiosa en España*, Dykinson, Madrid, 2000.
- MARTINEZ DE VELASCO, A.: *Manual de Historia de España*, Historia 16. Madrid, 1990.
- MARTINEZ MARINA, F.: *Teoría de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales de los Reinos de León y Castilla; monumentos de su Constitución política y de la soberanía del Pueblo, con algunas observaciones sobre la Ley fundamental de la Monarquía española sancionada por las Cortes generales y extraordinarias y promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, Vol. II, Imprenta de D. Fermín Villalpando, Madrid, 1813.
- MARTINEZ QUINTEIRO, E.: *Los Grupos liberales antes de las Cortes de Cádiz*, Narcea, Madrid, 1977.
- MARTIRÉ, E.: “El colonialismo napoleónico”, en *XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1977.
- “Las Indias en la Constitución de Bayona. Un nuevo Derecho indiano”, en *IX Congreso del Instituto Internacional de historia del Derecho Indiano. Actas y Estudios*, tomo I, Madrid, 1991.
- “Los derechos reclamados por los diputados americanos en las “Cortes” de Bayona (1808), en *Prudentia Iuris*, Revista de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina, núm. XXX, octubre, Buenos Aires, 1992.

- "La ineluctable pérdida de los dominios españoles de América", en *Revista de historia del derecho*, núm. 23, Instituto de Investigaciones de Historia de Derecho, Buenos Aires, 1995
- "La política americana del nuevo régimen (1808-1810)", en *Actas del XII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, (En prensa), Toledo, 1998
- *La Constitución de Bayona entre España y América*, BOE, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- MELÉNDEZ VALDES, J.: *Discursos forenses*, Fundación Banco Exterior, D.L., Madrid, 1986.
- MELLADO PRADO, P.: *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, D.L., Colección Biblioteca Regeneracionista, Madrid, 1988.
- MENDEZ BEJARANO, M.: *Historia política de los afrancesados*, Librería Hernando, Madrid, 1912.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*, INAP, Madrid, 1979.
- MERCADER RIBA, J.: *José Bonaparte rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, CSIC, Instituto "Jerónimo Zurita", Escuela de Historia Moderna, Madrid, 1983.
- MERINO MERCHÁN, J.F.: *Regímenes Históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988.
- *Instituciones del derecho constitucional español*, Centro de Estudios Superiores "Ramón Carande", Ediciones Beramar. S.L., Madrid, 1994.
- MONTANOS FERRIN, E. y SANCHEZ ARCILLA, J.: *Historia del derecho y de las Instituciones*, Dykinson, Madrid, 1991.
- MONTERO, J.: *Constituciones y Códigos Políticos Españoles, 1808-1978*, Ariel, Barcelona, 1998.
- MONTES, V.: *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo*, Ed. Civitas, Madrid, 1980.
- MORALES MOYA, A.: "Notas sobre la revolución francesa y el pensamiento histórico en España. ", en *Revolución. contrarrevolución e independencia. La revolución francesa en España y América*, Colección Encuentros Turner, Biblioteca Nacional, núm. junio- julio, Madrid, 1989.
- MORENO ALONSO, M.: *La generación española de 1808*, Alianza, Madrid, 1989.

- *Memorias de un ministro ilustrado*, Ed. Castillejo, Sevilla, 1992.
- MORODO LEONCIO, R.: "Reformismo y regeneracionismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona 1808", en *Revista de Estudios Políticos (nueva era)* núm. 83, enero-marzo, CEC, Madrid, 1994.
- "La reforma constitucional en Jovellanos y Martínez Marina", *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Salamanca*, núms. 29 y 39, Salamanca.
- MORODO LEONCIO, R. y DÍAZ, E.: "Grupos y tendencias políticas en las Cortes de Cádiz y en las de 1820", en *Cuadernos Hispanoamericanos*, núm 201, septiembre, Madrid, 1966.
- MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, C.: *Bayona en Andalucía*, Ed. CEC, (Centro de Estudios Constitucionales), Madrid, 1991.
- MUÑOZ MALDONADO, J.: *Historia política y militar de la independencia contra Napoleón Bonaparte*, tomo III, Madrid, 1832.
- MURIEL, A.: *Historia de Carlos IV*, tomo I, BAE, Madrid, 1959.
- NUÑEZ RIVERO, C. y MARTÍNEZ SEGARRA, R.M.: *Historia Constitucional de España*, Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1997.
- OLAECHEA, R.: *El Conde de Aranda y el "partido aragonés"*, Departamento de Historia Contemporánea, Facultad de Filosofía y Letras, Zaragoza, 1969.
- OZOUZ, M.: "Régénération", en *Dictionaire critique de la Révolution française*, Flammarion, Paris, 1988.
- PABÓN, J.: *Las ideas y el sistema napoleónico*, IEP, Madrid, 1944.
- PADILLA SERRA, A.: *Constituciones y leyes fundamentales de España (1808-1947)*, Edición preparada por A. Padilla, Universidad de Granada, Granada, 1954.
- PALACIO ATARD, V.I.: *La España del s. XIX*, Espasa Calpe, Madrid, 1978.
- PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo: Organización y Empleo público*, tomo II, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003.
- PARRA PÉREZ, C.: *Bayona y la política de Napoleón en América*, Parra León, Caracas, 1939.
- PASCUAL, P.: *Partidos políticos y constitución en España*, Ed. Fragua, Madrid, 1986.
- PASCUAL MEDRANO, A.: *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

- PEÑA GONZÁLEZ, J.: *Historia Política del Constitucionalismo Español*, Prensa y Ediciones Iberoamericanas, Madrid, 1995.
- PEREZ BUSTAMANTE, C.: *Historia del Derecho Español*, Dykinson, Madrid, 1997.
- PEREZ LUÑO, A.: “El proceso de positivación de los derechos fundamentales”, en *el vol. Los derechos humanos. Significación. Estatuto Jurídico y Sistema*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1979.
- PEREZ SAENZ DE URTURI, J. E.: “La libertad religiosa en el Estatuto Constitucional de Bayona (1808)”, en *Anales de Historia Contemporánea*, Madrid, 1985.
- PÉREZ VILLANUEVA, J.: *Planteamiento ideológico inicial de la guerra de la independencia*, Valladolid, 1960.
- PHILLIPS, O. HOOD y JACKSON, P.: *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1978.
- PONS PRADES, E.: *Prontuario de Leyes y Decretos del Rey Nuestro Señor José Napoleón I*, Imprenta Real, Madrid, 1810.
- PONS UMBERT, A.: *Organización y funcionamiento de las Cortes según las constituciones españolas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992.
- PORTILLO, J.M.: “La libertad entre Evangelio y Constitución. Notas para el concepto de libertad política en la cultura española de 1812”, en *Constitución en España: Orígenes y destinos*, num. 60706, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.
- POSADA, A.: *Tratado de Derecho Administrativo según las Teorías filosóficas y la legislación positiva*, vols II, Victoriano Suárez, Madrid, 1923.
- PUGLIATTI, S.: *La proprietà*, vol. la proprietà nel nuovo diritto, A.Giuffré, Milano, 1954.
- PUJOL, A.: *Obras escogidas de Napoleón*, Imprenta de San Agustín Espinosa y Comp. Ristampa, Madrid, 1846.
- RAFAEL DE VELEZ, F: *Apología del altar y del trono o historia de las reformas hechas en España en tiempos de las llamadas Cortes e impugnación de algunas doctrinas publicadas en la Constitución, diarios y otros escritos contra la religión*. Imprenta Cano, (3 vols), Madrid, 1918.
- REGLA, J.; JOVER, J. M^a; SECO SERRANO, C.: *España moderna y contemporánea*, Teide, Barcelona, 1963.

- RICO AMAT, J.: *Historia política y parlamentaria de España desde los tiempos primitivos hasta nuestros días*, tomo I, Imprenta de las Escuelas Pías, Madrid, 1860-1861.
- RICO LINAJE, R.: *Constituciones Históricas (ediciones oficiales)*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1989.
- RODOTA, S.: "*Note intorno all'art 544 del Code Civil*", Scritti per il della morte di P.E. Bensa, Milano, 1969.
- RODRÍGUEZ AGUILERA, J.: *El poder judicial en la Constitución*, Editorial Bosch, Barcelona, 1980.
- ROMERO MORENO, J.M.: *Proceso y Derechos Fundamentales en la España del siglo XIX*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- RUIZ GUIÑAZO, E.: *La Magistratura Indiana*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Buenos Aires, 1916.
- SAINZ DE BUJANDA, A.: *Hacienda*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1989.
- SAINZ DE VARANDA, R.: *Colección de leyes fundamentales: textos*, Acribia, Zaragoza, 1957.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Los principios del constitucionalismo español: soberanía nacional y Constitución interna*, Archivo de Derecho Público, Universidad de Granada, Granada, 1953.
- "Gobierno y responsabilidad", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 113-114, Madrid, 1960.
- *Derecho Constitucional comparado*, Universidad de Madrid, Madrid, 1965.
- *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*, CEC, Madrid, 1984.
- SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J. y MONTANOS FERRÍN, E.: *Historia de las Instituciones Político-Administrativas contemporáneas. 1808-1975*, Dykinson, Madrid, 1994.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *Estudio sobre las Libertades*, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia, 1989.
- SÁNCHEZ MARIN, A.: *Constitucionalismo Español. 1808-1978*, Zaquizamí, Madrid, 1994.

- SANCHEZ MONTERO, R.: *Fernando VII, un reinado polémico*, Historia 16, Ed. Temas "de hoy", S.A., núm. 21, Madrid, 1996.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, V.: *Curso de derecho político según la filosofía política moderna. la historia general de España y la legislación vigente*, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, Madrid, 1983.
- SANZ CID, C.: *La Constitución de Bayona*, Ed. Reus, Madrid, 1922.
- SARRAILH, J.: *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, FCE, México, 1957
- SAVINE, A.: *La abdicación de Bayona*, Ed. Louis Michend. S.A., París, 1908.
- SCHWARTZ, A.: *The Rights of Property*, New York, 1965.
- SECO SERRANO, C.: Godoy. M.: Príncipe de la Paz: Memorias críticas y apologéticas para la Historia del Reinado del Señor D. Carlos IV de Borbón, Tomo 88, B.A.E., Madrid, 1956.
- Edición y estudio preliminar de las *Memorias del Príncipe de la Paz*, BAE-Atlas, Madrid, 1965.
- *Godoy. El hombre y el político*, Espasa Calpe. S.A., Madrid, 1978.
- *La época de Carlos IV en la Historia de Muriel*, BAE Atlas, Madrid, 1955.
- SEOANA, M.C.: "El primer lenguaje constitucional español (Las Cortes de Cádiz)", prólogo de R. Lapesa, en *Moneda y Crédito*, Madrid, 1958.
- STALISLAS KUTRZEBA, M.: "La Constitution de 1807 pour le Grand Duché de Varsovie. comparée avec les autres constitutions de Napoléon", *Bulletin de l'academie des Ciences de Cracovie*, París, 1952.
- *Godoy. El hombre y el político*, Espasa Calpe. S.A., Madrid, 1978.
- SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Editora Nacional, Madrid, 1969.
- *Historia política de España*, tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1974.
- SOBOUL, A.: *La Francia de Napoleón*, Crítica, Barcelona, 1993.
- SOLE TURA, J. y AJA, E.: *Constituciones y Periodos Constituyentes en España 1808-1936*, Siglo XXI, Madrid, 1994.
- *Historia del Constitucionalismo Español*, Madrid, 1976.
- SUAREZ, F.. *La Crisis Política del Antiguo Régimen en España, 1800-1840*, Rialp, Madrid, 1950.

- *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.
- *El Proceso de la Convocatoria a Cortes 1808-1810*, Universidad de Pamplona, Navarra, 1982.
- TAU ANZOATEGUI, V.: “Las observaciones de Benito de la Mata Linares a la Constitución de Bayona”, en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, vol. CLXXVIII, Madrid, 1981.
- TALLEYRAND: *Mémoires (1754-1815)*, Plon, París, 1982.
- TENA RAMÍREZ, F.: *Leyes fundamentales de Mexico. 1808-1994*, 18ª ed., Porrúa, México, 1994.
- THIRY, J.: *La Guerre de Espagne*, Berger, Leurault. París, 1965.
- TIERNO GALVÁN, E.: *Tradición y modernismo*, Tecnos, Madrid, 1962.
- *Leyes Políticas Españolas Fundamentales. 1808-1936*, Tecnos, Madrid, 1972.
- TIERNO GALVÁN. E. Y MORODO, R.: *Estudios de pensamiento político*, Tucur, Madrid, 1976.
- TOMAS VILLARROYA, J.: *El sistema Político del Estatuto Real (1834-1836)*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.
- *El proceso constitucional (1834-1843) en la era Isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, vol. XXXIV de la “Historia de España” dirigida por José María Jover Zamora, España Calpe, Madrid, 1989
- *Breve historia del Constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- “Los orígenes del control parlamentario en España”, en *Revista de estudios políticos*, número 132, Madrid,
- TOMÁS Y VALIENTE. F.: *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Alianza Editorial, D.L., Madrid, 1982.
- *Manual de Historia del Derecho Español*, Tecnos, Madrid, 1982.
- *Códigos y Constituciones 1808-1978*, Alianza Editorial, D.L., Madrid, 1989.
- “Génesis de la Constitución de 1812. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, vol. LXV, Madrid, 1995.

- TORENO, C.: *Historia del levantamiento. guerra y revolución de España*, BAE-ATLAS, Madrid, 1953.
- TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Átomo, Madrid, 1988.
- TUÑÓN DE LARA, M.: *Historia de la España*, Labor, Madrid, 1980.
- VALDEAVELLANO, M.: *Historia de España. De los orígenes a la Baja Edad Media*, Madrid, 1952.
- VARELA SUANZES, J.: *Tradición y liberalismo en Martínez Marina*, Caja Rural de Asturias, Facultad de Derecho de Oviedo, Oviedo, 1982.
- *La Teoría del Estado en los Orígenes del Constitucionalismo Hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- “Algunas reflexiones sobre la Soberanía Popular en al Constitución Española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, Madrid, 1992.
- “La doctrina de la Constitución histórica. de Jovellanos a las Cortes de 1845”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 39, Madrid, 1995.
- “El Debate sobre el sistema Británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX”, en *Constitución en España: Orígenes y Destinos*, núm. 60706, Madrid, 1998.
- VICENS VIVES: *Aproximación a la Historia de España*, Barcelona, 1952.
- VILLA URRUTIA MARQUES DE.: *Fernando VII. rey constitucional*, Librería Beltrán, Madrid, 1943.
- VILLANUEVA. CARLOS, A.: *Historia y diplomacia. Napoleón y la independencia de América*, Paris, 1911.
- “Napoleón y los Diputados de América en las Cortes Españolas de Bayona”. en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, vol. LXXI, Madrid, 1917.
- VOLTAIRE.: *Essai sur les moers*, Machette, D.L., París, 1830.
- XIFRA, J.: *Constitucions. Partits i Autonomies. 1808-1978: la dinàmica del constitucionalisme espanyol*, Bosch, Barcelona, 1981.
- ZORAQUIN BECU, R.: *La organización judicial argentina en el periodo hispánico*, Biblioteca de la Sociedad de Historia Argentina, Buenos Aires, 1952.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- ACE, Papeles reservados, tomo IV, Actas.
- *Actas de la Diputación General de Españoles que se junto en Bayona el 15 de junio de 1808 en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg, como Lugarteniente General del Reino, y la Junta Suprema de gobierno con fecha 19 de Mayo del mismo año...*, Imprenta y fundición de J.A. García, Madrid, 1874.
- *Archivo del Congreso de los Diputados*. Madrid. (en adelante ACD), Sección Cortes, Leg. 6, núm. 5.
- *Archivo Palacio. Papeles reservados*, tomo 95.
- *Archives Nationales*. A.F., IV 1605.
- *Archivo histórico Nacional, Madrid (en adelante AHN) Sección*, Papeles del Consejo, Causa de Estado C/ M. López de Cepero, Legajos.
- *Enciclopedia de Historia de España, Vol nº 5 y 6*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- *Cádiz, Diputación, CLXXV y XLXXV Aniversario de la Constitución de 1812*, Diputación de Cádiz, 1987.
- Carta del Padre Estala a Forner del año 1795, citada por Leopoldo Augusto de Cueto. "Bosquejo histórico-crítico de la poesía castellana en el s. XVIII", B.A.E., tomo LXI.
- Centre D'Accueil et de Recherches des Archives Nationales, París (en adelante CARAN), AF-IV-1680 (2).
- *Colección del Fraile*, Servicio Histórico Militar, Vol. 886, núm. 3274, (En adelante Colección del Fraile).
- *Constituciones Españolas*, Cortes, Madrid, 1977.
- *Constituciones y Reglamentos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1931.
- *Correspondece de Napoleón I*, tomo XVI, número 13.695.
- *Diccionario de Historia de España III*, dirigido por Germen Bleiberg, Alianza Editorial. S.A., Madrid, 1979-1981.
- *Las Cortes de Cadiz y la Constitución de 1812, en Catálogo Bibliográfico*, Cortes Generales, Madrid, 1987.

