

LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA Y LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL JOSEFINA (1)

FERNANDO MARTÍNEZ
Universidad Autónoma de Madrid
fernando.martinez@uam.es

(Recepción 20-12-2007; Revisión: 22-01-2008; Aceptación: 15-02-2008; Publicación: 20-05-2008)

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. MODELOS CONSTITUCIONALES E HISTORIA CONSTITUCIONAL NACIONAL.—2. EL ESTATUTO DE 1808 COMO CONSTITUCIÓN NAPOLEÓNICA: IDENTIDAD CONSTITUIDA-DIVERSIDAD CONSTITUYENTE.—3. UNA «NUEVA PLANTA» NAPOLEÓNICA PARA LA MONARQUÍA. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GOBIERNO JOSEFINO.—4. APROVECHAMIENTO HISTORIOGRÁFICO DE LA EXPERIENCIA JOSEFINA PARA EL CONSTITUCIONALISMO HISPANO.—5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

En este trabajo se procede a una valoración del texto constitucional de 1808 y de la institucionalización del gobierno intruso en España a partir de materiales ya conocidos. El sentido de este trabajo es el de reinterpretar esta experiencia constitucional no como una manifestación del constitucionalismo napoleónico, sino como un hito aprovechable para una historia del constitucionalismo español. Para ello se procede a relativizar las identidades textuales entre el Estatuto de 1808 y otras constituciones de factura napoleónica, y se atiende a los peculiares fundamentos constituyentes e inercias institucionales de la experiencia constitucional josefina. Este cambio de perspectiva consiente la comparación de esta experiencia con el constitucionalismo gaditano y permite la inserción de la experiencia constitucional de 1808-1813 en el proceso de constitucionalización del Estado español en el XIX.

Palabras clave: España, Historia constitucional, Estatuto de Bayona, José Bonaparte.

(1) Este trabajo ha de considerarse resultado de los proyectos SEJ2004-06696-C02-02 y SEJ2007-66448-C02-02/JURI «Cultura jurisdiccional y orden constitucional en España e Hispanoamérica».

THE BAYONNE CONSTITUTION AND THE ESTABLISHMENT OF THE CONSTITUTION UNDER KING JOSEPH

ABSTRACT

This paper evaluates the 1808 constitution and the institutionalisation of the usurper government in Spain on the basis of already known material. It aims to re-interpret this constitutional experiment as a learning experience within the history of Spanish constitutionalism, rather than as a manifestation of Napoleonic constitutionalism. To this end, we have relativised the similarities between the 1808 Constitution and other Napoleonic constitutions and have focussed on the peculiarities in the underlying aspects of the constitution and of institutional inertia as King Joseph established his regime. This change of perspective allows a comparison between this experiment and the process by which the Cadiz constitution was drawn up, placing the 1808-1813 experience within the context of an ongoing process of constitutionalising the Spanish state in the 19th century.

Key words: Spain, Constitutional history, Statute of Bayonne, Joseph Bonaparte.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. MODELOS CONSTITUCIONALES E HISTORIA CONSTITUCIONAL NACIONAL

La oportunidad de incorporar la experiencia constitucional josefina a una historia del constitucionalismo español es una opción historiográfica cuya consideración suele venir precedida de la necesidad de una justificación que, sin embargo, no parece precisa respecto de otras experiencias, sobre cuyo carácter constitucional, o sobre su contribución a una historia de una construcción del estado español, no se duda.

Así pues, la experiencia constitucional presidida por el texto de Bayona de 1808 ha sido tradicionalmente descalificada para las historias del constitucionalismo español por la historiografía española. Provenza esta descalificación ya de la dogmática jurídico-constitucional, ya de una historiografía jurídica, puede tener que ver más con el adjetivo español que con el adjetivo constitucional de los que califican esta posible historia, pues de otra forma resultaría contradictoria, con la decisión de incorporar al elenco de los textos que configuran clásicas historias del constitucionalismo español, como el estatuto real de 1834 (sobre el que se podrían sostener parecidos criterios para su exclusión a los que se utilizan respecto del texto de 1808) (2).

El carácter intruso de la organización política inaugurada por el texto de 1808 aparece, así pues, como motivo principal de una relativa desatención respecto de la concurrente experiencia constitucional gaditana, que se considera

(2) MUÑOZ DE BUSTILLO (1991): 31-33.

historiográficamente como el momento fundacional de la nación española como sujeto político. En definitiva, mientras que de la constitucionalidad y españolidad de la experiencia constitucional gaditana no se alberga duda alguna, lo contrario sucede respecto de la experiencia constitucional de Bayona. Se alude, para más abundamiento del menosprecio de la experiencia josefina, y también por comparación con la experiencia insurgente, al más que relativo calado institucional de dicha nueva organización política diseñada en 1808, y a lo reducido, ya espacial, ya institucionalmente, de su implantación peninsular.

Ahora bien, parece que si estos son los motivos de la preterición de la experiencia constitucional josefina respecto de la gaditana, también pueden ser motivos predicables de esta segunda experiencia constitucional. La representación de la nación como sujeto político de los insurrectos podría adolecer, recuérdese a este respecto el problema de los suplentes, también de *deficit* de representación. En cuanto a la implantación del régimen liberal, la cancelación del régimen constitucional en 1814 meses después de la «recuperación» territorial propiciada a partir de los éxitos de las armas aliadas, particularmente a partir de la batalla de Arapiles en el verano de 1812, arrojaría una calificación sobre la implantación del régimen constitucional gaditano que soporta una comparación con el gobierno intruso de José I.

El interés de contemplar la experiencia josefina en una historia del constitucionalismo español, radicaría entonces en la utilidad del análisis para dar respuesta a la primera cuestión de la influencia de la, anterior en el tiempo, experiencia josefina como desencadenante del proceso de constitucionalización en España. De esta manera, el tracto más largo de configuración de la idea constitucional en el pensamiento jurídico-constitucional español de finales del setecientos constituiría, junto a la inercia institucional española y al desencadenante de la emulación respecto de la experiencia constitucional afrancesada, una compleja etiología que explicaría los caracteres del que puede reclamarse como particular modelo constitucional gaditano.

Si damos crédito a tal interacción como elemento configurador de las peculiaridades que se registran en los orígenes del constitucionalismo español, podemos también especular con la idea de que semejante contexto y concurrencia hizo que los procesos de constitucionalización, el josefino y el gaditano, se distanciaran respectivamente de los modelos o tradiciones constitucionales que en principio pueden considerarse de respectiva referencia. Y así, de la misma manera que no puede identificarse la experiencia gaditana con la revolucionaria gala de 1791, tampoco puede admitirse —sin importantes matices— la identificación de la experiencia josefina y la napoleónica configurada en el bloque constitucional iniciado con la Constitución del año VIII y finalizado con los senado consulto del XII, considerado como la última de las constituciones napoleónicas, la que configura el estado francés como imperio (3). Sobre la pri-

(3) Como bien advierte BUSAALL (2006), 129-130.

mera diferencia parece que es preciso seguir insistiendo incluso hoy, cuando para explicar las diferencias todavía se alude a las concesiones hechas a una tradición constitucional conformada de elementos irrenunciables (la confesionalidad católica) o a maniobras de distracción para hacer más digerible el proceso de constitucionalización. Sin embargo, más precisado de atención está el caso josefino, que todavía hoy se presta a ser identificado con el modelo bonapartista (4).

Así pues, en este trabajo, en primer lugar, consideraré las líneas principales del llamado constitucionalismo napoleónico, respecto del cual acaso podamos hablar de un modelo o del inicio de una tradición constitucional, al menos para el ámbito galo. A partir de la consideración muy somera de sus caracteres se entrará a ver, no ya sólo qué rasgos de esta experiencia napoleónica se trasladan a la carta otorgada de 1808, sino cómo se realiza el trasplante.

Una segunda parte ya deberá entrar en la explicación de la implantación del régimen intruso en la Península, tomando en consideración, de un lado, los esfuerzos del régimen para legitimarse ante la opinión pública, aun sin recurrir a los instrumentos plebiscitarios de la matriz napoleónica y, de otro, la coexistencia en suelo peninsular, motivada por una coyuntura bélica, de aparatos de poder más efectivos, como la estructura militar que restaba posibilidades de expansión y recursos a la institucionalización del gobierno constitucional.

2. EL ESTATUTO DE 1808 COMO CONSTITUCIÓN NAPOLEÓNICA: IDENTIDAD CONSTITUIDA-DIVERSIDAD CONSTITUYENTE

El napoleónico puede llegar a considerarse como un modelo constitucional distinto del revolucionario del que trae causa y también de un constitucionalismo que se asentará a lo largo del siglo XIX y que tiene en el principio monárquico y en la invención de una tradición nacional sus señas de identidad. Y este constitucionalismo napoleónico, si comparte con el primero la afirmación de la soberanía nacional y la ausencia de límites a la disponibilidad del poder constituyente, comparte con el segundo la desactivación del mismo como sociedad de individuos políticamente activos. La potenciación del poder ejecutivo y el desarrollo de una Administración que cumple con funciones inmediatamente vinculadas con la ejecución de una voluntad general no mediatizada sino virtual, completan alguno de los rasgos que pueden predicarse de este modo de comprender la organización política. En ausencia de la invención de una tradición nacional, cosa que se realizará a finales de siglo, este modelo funda la neutralidad del Estado en la reducción a la unidad de las opciones políticas mediante mecanismos que van desde la consideración virtual y plebiscitaria de

(4) Baste para ejemplificar la identificación el trabajo recogido como estudio preliminar a su edición de la Constitución de Bayona de FERNÁNDEZ SARASOLA (2007).

la representación nacional, hasta el terrorismo de Estado. Atiéndase que no se niega el principio sino los medios de articulación ascendente y, sobre todo, descendente de la soberanía nacional mediante su sustitución por nociones que van a calar como los de la actuación en interés general o de los de la opinión pública. Son éstas cosas sabidas que estarán destinadas a tener éxito a lo largo del siglo XIX.

Podemos conceptualizar el constitucionalismo napoleónico entonces como modelo de organización del poder presidido por una dirección política de carácter personal —basada sobre una legitimidad de tipo carismático— en el que se afirma, como logro de la revolución, el sacrosanto principio de la soberanía nacional, pero para desactivar a sus nominales titulares en evitación del espíritu de facción y del voluntarismo político. En este constitucionalismo se apela, sin embargo, a la fuerza del principio para reforzar a una Administración de la que se elimina el carácter electivo de los primeros tiempos revolucionarios, ofreciendo el sucedáneo de una diarquía administrativa en la que el principio de colegialidad se traduce en el establecimiento de unos órganos que tienen por efectiva competencia la de salvar o sanar las decisiones del comisario (5).

Tras esta calificación, habría que preguntarse si, más allá de identidades textuales y de extensión de diseños institucionales, podemos todavía hoy elevar a modelo la peculiar experiencia de la evolución del constitucionalismo francés entre los años 1808 y 1812 para una geografía europea de principios del ochocientos. Esto es, hemos de plantearnos si existe un modelo de constitucionalismo napoleónico fuera de Francia. Porque la respuesta que se dé a esta pregunta orienta de manera muy diferente la estrategia interpretativa del historiador dedicado a calificar las experiencias nacionales o «derivadas» del modelo napoleónico. Así pues, de la elevación del bonapartismo a modelo en evolución entre 1800 y 1804, resulta una comparación transversal y espacial, primero, entre las experiencias constitucionales de las repúblicas hermanas, y reinos satélites, y, después, de cada una de estas experiencias periféricas con el estadio de evolución de la formación de la llamada tradición constitucional napoleónica. De adoptar esta perspectiva, las diferencias ostensibles entre las constituciones napoleónicas producidas u otorgadas durante estos años en Westfalia, Holanda, Varsovia, Nápoles o España, obedecerían a los arreglos que, en el traje napoleónico, se harían según la envergadura constitucional del cliente pero, fundamentalmente, según la evolución de la moda constitucional francesa entre los años 1808 y 1812.

Sin embargo, desde la crítica a la formulación de un modelo constitucional napoleónico, pasa a un primer plano, por encima de identidades textuales o diseños institucionales, la toma en consideración de la cultura jurídico constitucional presente en cada uno de los estados sometidos a la férula francesa duran-

(5) Aprovecho la calificación, así sintetizada, de un modelo de constitucionalismo napoleónico que formula SCUCCIMARRA (2000).

te esos años. Y, desde esta perspectiva, adquieren valor constitucional, o estructural si se prefiere, algunos condicionamientos que hasta ahora se han conceptualizado como externos, circunstanciales o coyunturales. Siempre entonces desde esta perspectiva, deja de ser fuerte la comparación, a pesar de identidades textuales, entre las constituciones de las repúblicas y reinos hermanos o satélites, y adquiere relevancia la que se efectúa entre las experiencias o alternativas constitucionales (insurgente y afrancesada) que tienen que operar sobre esos mismos condicionamientos. Aquí se optará por este segundo acercamiento.

Porque, como trataremos de mostrar a continuación, la solución por la que se decantó el Estatuto de Bayona, sobre el modo de fundar y traducir institucionalmente la organización de los poderes, tenía su razón de ser en un contexto excepcional de coyuntura bélica y disensión civil que acompañó la experiencia napoleónica en España. Pero si las traducciones institucionales que se han enunciado más arriba para caracterizar el constitucionalismo bonapartista pueden ser trasladables a la experiencia peninsular, no sucede lo mismo con un contexto o con unas circunstancias que tienen que ver con algo más que esa coyuntura bélica. En el caso de la Monarquía el trasplante se efectuaba negando el principio de soberanía nacional, lo que inmediatamente excluía el recurso a fórmulas plebiscitarias. El fundamento de la Constitución se presentaba como resultado de pacto entre el soberano y «los pueblos» de «las Españas» siendo este plural algo significativo.

Adviértase que, al presentarse de esta manera, y dando por buenas las renuncias de los Borbones a favor del Emperador, no se produjo formalmente solución de continuidad en la titularidad de la soberanía, a diferencia de lo que sucedería posteriormente con el gaditano decreto de 24 de septiembre de 1810. Como puede apreciarse, el fundamento, con ser antiguo, tiene poco que ver con los que habían permanecido, por mucho que esta permanencia fuera virtual, en la evolución del modelo constitucional napoleónico desde la constitución del año VIII hasta el senadoconsulto del año XII. Ahora bien, la existencia de un muy diverso fundamento, que el caso de Bayona más se coonestaba con una cultura jurídico-constitucional que no había pasado por los traumas revolucionarios desde 1789, no quita para que el resultado final, sobre el texto de Bayona, se asemejase a los textos napoleónicos. En otros términos, similar en la organización de los poderes constituidos, el texto de 1808 se separa del bloque de constitucionalidad napoleónico en el diverso fundamento constituyente, lo que no dejará de ser, más que causa del poco arraigo de esta experiencia constitucional, una manifestación de la extemporaneidad a comienzos del XIX en España, según Artola, de una ideología ilustrada que encuentra en la intentona afrancesada la ocasión cegada a finales del XVIII (6).

Pero el problema de la calificación de la Constitución de Bayona puede que no consista en una disyuntiva enunciada en estos términos: puesta en

(6) ARTOLA (1953)(1989): 47-50.

práctica constitucional de un constitucionalismo ilustrado que no había evolucionado en décadas, o resultado de la síncreisis entre los elementos esenciales de la Constitución de la Monarquía, esto es, la forma monárquica de gobierno y la confesionalidad católica, y la consideración de los caracteres de un constitucionalismo nuevo que tiene traducción necesariamente escrita. El problema tendría que ver con que si, por un lado, podía haber en la actuación de José I reciclaje de Monarquía, por otro lado, el que fuera rey de Nápoles no podía esperar el legado de una Nación ya inventada, sin la que, sin embargo, cualquier proyecto de construcción del Estado liberal estaba condenado a perecer. Y es en este punto donde vemos que más se diferencian, sobre una sólo aparente identidad de poderes constituidos, la experiencia imperial de la josefina, por mucho que, en este último caso, los esfuerzos del hermano mayor del emperador fueran ímprobos para generar este nuevo sujeto político.

En el caso de la nueva dinastía en España se debía cuadrar el círculo de asentarse sobre el principio del gobierno representativo sin pasar por una fase de despotismo parlamentario y sin poder, por razones obvias, valerse del plebiscito como mecanismo de legitimidad que se había observado en la evolución de la república francesa desde Brumario hasta la proclamación del Imperio. Así las cosas, el estatuto constitucional otorgado por Napoleón para la organización eficiente del aliado meridional puede reducirse, en un principio, a una suerte de *frame o government*. Porque también el propio proceso constituyente puso de manifiesto el carácter de aditamento de la enunciación de los derechos en el texto de Bayona.

La afirmación de la inexistencia de la Nación como sujeto político soberano es compatible con la confesionalidad religiosa. Como ha dejado sentado Portillo, era el catolicismo seña de identidad de tal Nación como se configuraría en el constitucionalismo gaditano (7). La religión católica era la del rey y la del reino, dicho ahora nación, expresión creo aún no comprometida con un constitucionalismo nuevo. No comprometida porque, como no dejaré de apuntar, tal Nación, España y sus posesiones, Españas e Indias, Estado y estados, pueblos y provincias, eran todas ellas denominaciones que aparecían en el texto de 1808 como realidades sobre las que se proyectaba el nuevo orden constitucional. En todo caso, cualesquiera que sean los sentidos de estas denominaciones, algo puede deducirse, y es la falta de un fundamento representativo contemporáneo. Resulta banal recordar que quizás una de las mayores innovaciones en una cultura jurídico-constitucional del tiempo que estamos tratando es la sublimación del problema de la representación política en el concepto de opinión pública. Una opinión pública que en el contexto en el que vamos a movernos no evitaba sino que condicionaba el funcionamiento de la institución parlamentaria y el de la prensa periódica.

(7) PORTILLO (2000): 259 ss.

En definitiva, y con esto nos acercamos, por banal que resulte la respuesta, a resolver la paradoja de la que partíamos: en el caso español la opinión pública se identifica desde un primer momento y desde un primer proyecto con la expresada, sigilosamente, por cuerpos de poder constituidos. Ahora bien, en el establecimiento de la Constitución, en su juramento, importarán pueblos, cuerpos y autoridades como expresión de la opinión pública de una nación no constituida. La eliminación de la publicidad cualifica el constitucionalismo josefino. Los baluartes de las libertades se desnaturalizan por un secreto que es inherente a una inercia institucional de la Monarquía pero también a la mencionada y necesaria sublimación de un voluntarismo político revolucionario. La noción de gobierno representativo asentado sobre el carácter virtual de la representación (o la directa negación) del movimiento ascendente, de un lado, y, de otro lado, la falta de publicidad podían servir tanto a los efectos de finalizar una revolución en Francia como de iniciar una regeneración en España.

Y así, sin rebozo y por lo que se refiere a lo primero y siempre en relación con España y Bayona, el preámbulo del primer proyecto inspirado por Napoleón no podía ser más significativo para dar noticia de la causa y el sostén

«vistos los tratados concluidos entre Nos, el Rey Carlos y los demás príncipes de su casa, vistas las peticiones de las Junta y del Consejo de Castilla, de la villa de Madrid y de todos los cuerpos civiles y militares, órganos de la opinión y de los deseos de la nación española, hemos decretado y decretamos el presente estatuto constitucional».

Si la Junta, pero también el Consejo de Castilla y la mirada de cuerpos de la Monarquía eran órganos de opinión y deseo de la Nación, entonces también podrá serlo tal el constituido Consejo de Estado, o el Consejo Real reconocido en el propio texto constitucional con atribuciones de Tribunal de Reposición, pero también el resto de una estructura institucional y polisindodal preconstituida. La falta de mención en este último caso no había de entenderse como derogación o extinción (8). Pero la constitucionalización más o menos explícita del aparato institucional de la Monarquía también provocaba que la innovación orgánica consistente en la extensión para España de un modelo de gestión del poder napoleónico (que pivotaba en torno a una diarquía deliberativa/ejecutiva, colegial/unipersonal), acabara por dotarse de un sentido diverso al del diseño. En efecto, como veremos en el momento de su puesta en planta, la inserción de

(8) Lo hubiera sido acaso, si como se consignaría en el texto gaditano se expresase que el de Estado sería el único Consejo del Rey. No siendo así, desde el primer momento en que los proyectos de Estatuto fueron entregados a los representantes de la magistratura española, se puso de manifiesto la necesidad y/o oportunidad de conservar estos tribunales de la Monarquía. En este sentido se dirigía fundamentalmente el dictamen del que sería Secretario de Estado josefino, Mariano Luis de Urquijo, sobre el primero de los proyectos de Constitución (y que utilizo por la FERNÁNDEZ SARASOLA, 2007, pp. 200-204). O, también, evidentemente, las observaciones que muchos de los miembros de estos Consejos y a la sazón representantes en Bayona extendieron en sus respectivos dictámenes sobre el tercer proyecto.

las instituciones de cuño napoleónico en el complejo institucional mundo hispánico se realizó con la consecuencia de la introducción de algunos cambios que obedecían a presión causada por la persistencia de los mismos empleados y con ellos de antiguas prácticas institucionales, y que se tradujo en la pérdida de peso del Consejo de Estado respecto de los ministros que, constituyéndose además en Consejo, contribuyeron a reproducir una polisindia josefina compuesta de Consejos de Estado, Privado y de Ministros (9).

Pero en un momento constituyente podía transigir el emperador con cualquier arreglo que los notables introdujeran en el proyecto definitivo sobre la ampliación de la sólo aparente representación que allí aparecía, pues no era relevante su opinión, sino la del Consejo que consultaba leyes de tanta validez como lo hacía la Asamblea electa. En la Junta los mismos notables deliberaban, no discutían, expresaban opinión, no opiniones, y cuando las sesiones de las Cortes constituidas se las pensaba secretas hasta el punto de negarse la inviolabilidad de los Diputados por la publicación de opiniones y votaciones, hemos de concluir que la institución parlamentaria, o no existía, o era otra cosa (10).

La aversión parlamentaria del bonapartismo manifestada en la disponibilidad por el Monarca de la libérrima convocatoria y disolución de las Cámaras, del nombramiento de su presidente, del arreglo de su régimen interior o de la negación de la publicidad de sus debates suponía, como entonces no dejó de apuntarse, y como es bien sabido, una desnaturalización del llamado gobierno representativo. Y esta degradación de la institución parlamentaria propia del bonapartismo, sin embargo, habría de significar algo distinto según la cultura política sobre el que estas disposiciones se proyectaban. Porque en un contexto como el napolitano o el de la monarquía hispánica, estas disposiciones no iban tanto dirigidas a contrarrestar los excesos de un voluntarismo político revolucionario, sino que venían a asimilar la institución parlamentaria a una suerte de Consejo al que se le atribuía la reserva competencial para consultar en materia

(9) Vid infra § 3.

(10) «Las sesiones de las Cortes no serán publicadas y sus deliberaciones serán tomadas por escrutinio secreto a la mayoría absoluta de votos. Art. 41 Las opiniones y votaciones no deberán imprimirse. Toda publicación por medio de impresión o carteles hecha por la Junta de Cortes o por alguno de sus individuos se considerará como delito de rebelión» Art. 40 del primer proyecto de Constitución que viene a reproducir para España el artículo 14 del título X de la Constitución del reino de Nápoles, «Le président du parlement est nommé par le roi. Les séances du parlement sont secrètes. Les opinions ou délibérations ne doivent être ni imprimées ni divulguées. Toute communication ou publication qui en serait faite par le parlement ou par un de ses membres, sera considérée comme un acte de rébellion», que a su vez supone una acentuación de lo previsto en otras constituciones napoleónicas para estados satélite como, por ejemplo, el art. 22 de la Constitución del Ducado de Varsovia «Les projets de lois rédigés au conseil d'État sont transmis à la diète générale para ordre du roi, délibérés à la chambre des nonces au scrutin secret et à la pluralité des suffrages, et présentés à la sanction du sénat»; o en el 33 in fine de la de Westfalia «Les États délibèrent sur le projets de lois au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages».

de contribuciones, reforma de la legislación civil y criminal y política monetaria (11). En contextos, pues, en el que la potestad legislativa bien podía seguir obedeciendo a los parámetros de una gestión jurisdiccional del poder (donde todavía la producción de la ley era acto de declaración conforme a ratio y orden trascendente, y menos expresión de voluntad) algunas de estas formulaciones, antes que degradación de gobierno representativo alguno, bien podían considerarse evolución en una gestión sinodal del poder. En definitiva, el bonapartismo pudo encontrarse con la inercia de la práctica institucional de la Monarquía católica en el punto de una comprensión «consultiva» de la política. Y a esta calificación no empece el que por parte de algunos de los magistrados presentes en la Junta de Bayona se participase de una concepción más moderna —i.e. más política— de las atribuciones legiferantes de la institución parlamentaria (12). Tal era el caso de los que hicieron ver, con éxito, que la traducción del término *deliberation* al castellano «deliberación», no mostraba el carácter resolutivo o decisorio que podía alcanzar el acuerdo o dictamen de las Cortes en las materias que se les reservaban (13). En consecuencia, estos letrados sugerían que se aclarase el art. 77 del proyecto, indicando incluso que la Cámara «sancionaba» las leyes que de alguna manera se perfeccionaban entonces por su votación, quedando al rey la mera expedición en estas materias de los decretos para su ejecución (14). No se llegó a tanto, aunque las observaciones fueron tomadas

(11) Art. 77 del tercer proyecto «Las variaciones notables 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 para la deliberación en las Cortes por oradores del Consejo de Estado».

(12) Era el caso de las observaciones al texto del proyecto formuladas por Pablo Arribas, Fiscal de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte (que tuvieron no poco predicamento recibiendo no pocas adhesiones entre el resto de los congregados en Bayona, quienes se conformaron con las mismas). También aquí es preciso citar a Ranz Romanillos, del Consejo de Hacienda, quien, como es sabido, integraría la comisión de Constitución gaditana; o a Vicente Alcalá Galiano, también del Consejo de Hacienda (y tío de Antonio Alcalá Galiano). Cito las observaciones de estos magistrados por la edición de FERNÁNDEZ SARASOLA (2007).

(13) Ranz Romanillos observaba sobre el art. 77 que «La voz deliberación no explica bastante en castellano que para que las variaciones de que habla este artículo tengan fuerza de ley; se necesita que las admitan las Cortes; si se dijera para su sanción, en lugar de para la deliberación, quedaría mejor expresado el sentido), *ibid.*: 337. Por su parte, era Raimundo Ettenhard, del Consejo de la Suprema Inquisición, el que al introducir la remisión de sus observaciones mejor comprendía el sentido —también— resolutivo de la voz *deliberation*, aunque fuera para contraponerla a lo consultivo, y uno y otro para negar el alcance constituyente de la reunión de Bayona: «Me anima a exponer a V.E. estas observaciones en la seguridad de haberle entendido en la Junta que esta no tiene voto deliberativo, sino meramente consultivo» *ibid.*: 333.

(14) Así Arribas, quien optaba por la eliminación de la palabra deliberación del art. 77 del proyecto, proponía además la adición de un precepto que dijese que «Las Cortes, oída su comisión y los oradores del Consejo, sancionan, á pluralidad de votos absoluta, el proyecto (de ley) presentado, ó la devuelven al Rey con las observaciones que crean convenientes»: *ibid.*, 319-320. Por su parte, Vicente Alcalá Galiano concluía sus observaciones con la siguiente reflexión sobre el art. 77: «en él se expresa que las variaciones que se hayan de hacer en los puntos principales de la administración se propongan a las Cortes para ser deliberadas, y no se expresa si estas propuestas dejarán de ser elevadas a ley del Estado, en el caso de que no merezcan su aprobación. Conozco

en consideración incluyendo la necesidad de que en estas materias las Cortes no sólo discutieran los proyectos presentados por oradores del Consejo de Estado, sino que los «aprobaran». Pero, como decía, este logro no impide mantener calificación «consultiva» de las Cortes. Buena muestra de ello es que al fin y al cabo según el art. 86, los decretos del rey sobre estas materias se seguían expidiendo «oídas las Cortes», lo que también quiere decir que aun en el caso de que no se cumpliera con uno u otro requisito, también podía decretarse sobre estas materias aunque, claro está, sin que pudiera entonces incluirse dicha fórmula (15). Y en todo caso, el alcance venía bastante mitigado por el hecho de que se previese que los decretos del rey en estas materias valiesen como hechos en Cortes siempre que hubiesen sido vistos por el Consejo de Estado (16). Aun con todo, para un constitucionalismo que pivotaba sobre la confianza que desde arriba pudiese generar a través de la mediación de los antiguos cuerpos y autoridades de la Monarquía, no creo que aunque jurídicamente los decretos en estas materias tuvieran menos valor por carecer del dictamen favorable de la Cámara, políticamente fuera irrelevante contar con este dictamen adverso.

En este momento debemos traer a colación otros elementos del texto formado en Bayona, que han de servirnos para calificar dicha experiencia constitucional, como es el espacio dejado a los derechos o la eficacia y valor normativo del texto constitucional otorgado por el Emperador. En cuanto a lo primero, el texto de Bayona incorpora un título final sobre garantías de la libertad individual junto a las disposiciones a través de las cuales se trataba de constituir una propiedad contemporánea que sirviese de presupuesto para un nuevo orden en el que los privilegios de la nobleza estaban de más. También en este título final comparecía el reconocimiento a garantías básicas en el proceso penal que, junto a la libertad de imprenta, parecían encontrar tutela efectiva en la actividad de dos Juntas delegadas del Senado.

Resulta que el título entra de relleno. El título que conforma garantías en el proceso penal, liberación muy matizada del dominio y libertad de imprenta no formaba parte de los primeros proyectos de Napoleón para España:

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»; *ibid*: 341. También Cristóbal de Góngora, oficial de la Secretaría del Despacho de Hacienda, además de reclamar la iniciativa legislativa para las Cortes, observaba sobre el artículo 81 del proyecto «que no se diga “oídas las Cortes”, sino sancionada (la ley) por las Cortes».

(15) Art. 86 «Los decretos del Rei que se expidan, á consecuencia de la deliberación y aprobación de las cortes, se promulgarán con esta fórmula: *oidas las cortes*».

(16) Art. 60 «Los decretos del Rei sobre objetos correspondientes á la decisión de las cortes tendrán fuerza de lei hasta las primeras que se celebren, siempre que sean ventilados en el consejo de Estado». Se planteaba inmediatamente el hipotético caso de que estos decretos de necesidad y provisionales no fueran convalidados ulteriormente por las Cortes. Aunque alguno de los presentes en la Junta de Bayona indicase el resultado de esta negativa sería comparable a la situación de un proyecto de ley que no hubiera sido deliberado o aprobado por las Cortes. La única consecuencia estribaría en que ese decreto del rey no se pudiese incluir la fórmula del art. 86.

entraba en el tercer proyecto de forma coetánea a la valoración del texto por la Junta y, salvo excepciones, no fue bien mirado por sus integrantes. Y entraba no solo, sino acompañado de Senado, institución que no formaba parte del *frame de government* efectivo, sino que tenía sólo sentido como virtual garante de esos mismos derechos reconocidos en el título XIII (17). Así las cosas, las disposiciones generales por lo que toca a los derechos podrán serlo tales, pero no fundamentales. El caso más significativo es el de la libertad de imprenta. No sólo quedó diferido su reconocimiento, sino que la previsión de su tutela efectiva mediante Junta senatorial se ciñió a un formato de publicaciones idóneas para generar más cultura política que opinión pública (18). Ya sabemos que ésta se manifiesta sigilosamente a través de la representación natural de cuerpos preconstituidos, no mediante la tribuna parlamentaria o periodística.

No constituían los derechos cimiento sobre el que se construía una tradición constitucional, sino aditamento. Eran extravagantes, no formaban parte de la previsión del emperador cuando éste sólo pretendía (como se puso de manifiesto posteriormente en la actuación de Napoleón respecto de algunas de los territorios septentrionales de la Península) arreglar el Gobierno, y no la regeneración, del aliado meridional (19).

Pero en el carácter ancilar de la enunciación de los derechos del texto de Bayona, como hemos anticipado, tuvo mucho que ver la propia resistencia de quienes expresaban la opinión de la Nación española. El examen del proceso constituyente pone de manifiesto que las posibilidades para el reconocimiento de un papel fundamental a los derechos predicados de un sujeto único se malogran, en parte, por la oposición corporativa manifestada en las primeras observaciones que se realizaron sobre aquel proyecto. Y esta afirmación tiene que ver con la reacción que motivó la redacción del art. 53 del primer proyecto donde, al igual que en las cartas de Varsovia o de Westfalia, se preveía que el *Code Napo-*

(17) Puede que encontremos reacciones especulares entre esta combinación de libertades y senado conservador de la constitución, y el que se planteará entre Cortes y procedimiento de infracciones. Reflejos especulares entre textos puede haberlos. La configuración de las Cortes como gran jurado en la persecución de las infracciones al texto constitucional gaditano puede tener diversos orígenes que aquí no es preciso traer a colación y que obedecen a la subrogación del cuerpo representativo en el lugar del rey. Sobre todo ello la referencia, por todos, a LORENTE (1984) *passim*.

(18) Art. 45 de la Constitución «Una junta de 5 senadores nombrados por el mismo Senado tendrá el encargo de velar sobre la libertad de imprenta. Los papeles periódicos no se comprenderán en la disposición de este artículo/.../»

(19) La preocupación de Bonaparte por mantener la tranquilidad en la frontera meridional sobre cualquier propósito de regeneración de la Monarquía es algo que ya constituía el *leit motiv* de la obra de referencia sobre el Estatuto (SANZ CID, 1922), que además explicaría la actitud del emperador hacia la gobernabilidad de España a partir de Bailén y que contribuye, sin embargo, a marginar la importancia del gobierno intruso de José I como experiencia constitucional aprovechable para una historia del constitucionalismo español.

león formarían las leyes civiles del reino (20). Esta previsión constituyó el elemento central del dictamen de la diputación del consejo de Castilla sobre el proyecto constitucional para España (21). En el dictamen de este Cuerpo se volvía a poner de manifiesto la peculiar concepción de la idea de código para la ilustración jurídica española. Esta idea de código no podía ser contemporánea porque todavía entonces se asentaba sobre una constitución material de una sociedad política española estructurada desigual y corporativamente (22). En definitiva, en la reacción del Consejo de Castilla y en la renuncia por el Emperador a extender su código civil a España se contenían los límites a la generación para España en 1808 de la emersión del sujeto único de derecho (23). Suponía una transacción con los cuerpos y estamentos a los que se consideraba clave para la consolidación del régimen. También, por ello, se fue sensible a las reclamaciones

(20) Constitución del Ducado de Varsovia, art. 69 «Le Code Napoléon formera la loi civile du duché de Varsovie»; Constitución de Westfalia, art. 45 «Le Code Napoléon formera la loi civile du royaume de Westphalie, à compter du premier janvier 1808»; Primer proyecto de la Constitución de Bayona, art. 53 «El Código Napoleón formará las leyes civiles del reino».

(21) *Informe de la Diputación del Consejo de Castilla al primer proyecto de Constitución de Bayona (13 de junio de 1808)*, sito en Archives Nacionales (Paris) A.F.-IV-1809 y que yo utilizo por la reproducción contenida en la recopilación realizada por FERNÁNDEZ SARASOLA (2007); 207-218.

(22) El Consejo bien podía partir de una crítica al legado normativo de la Monarquía que alcanzaba la Novísima Recopilación: «.../Un Código de leyes arregladas hace falta en nuestra España ¿Cuál sería la admiración de nuestros mayores al escuchar una proposición que la graduarían temeraria? ¿Y el Fuero Juzgo? nos responderían ¿Y el Fuero Real o de las leyes, publicado en el año 1255, por Don Alfonso el Sabio; las Siete Partidas, premeditado por el santo Rey su padre y concluidas el 1263; el Ordenamiento de Alcalá en 1348 por Don Alfonso oncenno, tantos y tantos fueros municipales de pueblos y provincias, tantos cuadernos de Cortes, y, finalmente, la recopilación de leyes de estos reinos, ordenada por Carlos I y publicada el 1567? ¿No son éstos otros tantos cuerpos de leyes con que se han regido y gobernado nuestros reinos? ¿No se han reimpreso diferentes veces, incorporando en cada impresión, las leyes y pragmáticas dispersa? No acaba de imprimirse este cuerpo legal en el año 1805? .../Ese conjunto de leyes desordenadas y publicadas en diferentes épocas antiguas y modernas de nuestra Monarquía, es en la mayor parte inútil.../Esto mismo puede decirse de la última Novísima recopilación», pero a pesar de esta crítica, se abundaba en un rancio diagnóstico: «La decadencia de la nación no ha consistido precisamente en lo diminuto o defectuoso de sus leyes, sino en su inobservancia y en el prurito de aumentarlas, según el interés particular del despotismo».

(23) El Consejo de Castilla en su crítica no podía ir más lejos porque ello hubiera supuesto alterar las bases fundamentales de la Monarquía: «Los incautos que escuchen estas verdades nos interrumpirán diciendo: ¡Luego vamos a mudar de Constitución y a dejar de ser lo que fueron nuestros dignos mayores! ¡Luego se acabaron aquellas leyes fundamentales dictadas por el honor y la justicia que distinguen el orden jerárquico de nuestra nación! ¡Luego caducaron nuestros privilegios, gritará sobrecogida la nobleza! ¡Luego expiraron nuestras exenciones personales, clamará el clero secular y regular! ¡Luego los derechos de sangre y sucesiones hereditarias, que son el fundamento sólido de la virtud y el mérito de nuestros ilustres antiguos ascendientes, van a sepultarse en perpetuo olvido! .../Nada de esto es el objeto del gran Emperador de los franceses. Nosotros tenemos leyes sabias, leyes 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 aquellas con que vivieron felices nuestros antepasados y lo seremos nosotros si restablecemos su observancia». Ibid. 210.

que la representación de la nobleza formuló contra las previsiones sobre los límites establecidos para el mantenimiento de las vinculaciones (24).

Pero si, en definitiva, la calificación del constitucionalismo napoleónico centra su interés no tanto en una técnica de protección de derechos predicados de un sujeto único, como en un diseño de poderes constituidos, entonces, es preciso pasar del análisis de una cultura constitucional, como la que puede desprenderse del estatuto de 1808, para adentrarse en el que no puede ser sino también somero examen de su proyección institucional en la Península. Este paso se hace más necesario por cuanto las circunstancias contribuirían a modificar los fundamentos constituyentes de lo diseñado en Bayona.

3. UNA «NUEVA PLANTA» NAPOLEÓNICA PARA LA MONARQUÍA. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GOBIERNO JOSEFINO

José I entraba en la Península como rey constitucional en el verano de 1808. La legitimidad de sus derechos al trono de España podría contar a partir de entonces con un argumento añadido consistente en un derecho de conquista. En efecto, la victoria francesa en la batalla de Medina de Rioseco, donde fracasó el plan de los generales Cuesta y Blake de interceptar la comitiva de José I hacia Madrid, dio pábulo a explicitar el peso que, por entonces, podía jugar este argumento para las pretensiones del Bonaparte de asentarse en el trono. El derecho de conquista, en un principio, sólo se mostraba como marginal y añadido a la legitimidad dinástica y constitucional que provenía de las renunciaciones de Bayona y que, a su vez, pivotaba sobre una concepción patrimonial de la Monarquía. Entonces, si se hacía alusión a los derechos de conquista era para establecer la comparación entre el resultado de dicha batalla y la de Almansa de un siglo antes. La identificación entre José Bonaparte y Felipe V entonces no dejaba de ser fructífera. La Guerra abierta a la insurgencia bien podía contemplarse como una reedición de la Guerra de Sucesión (25).

Así pues, los fundamentos de los Derechos al trono de España del Bonaparte terminaron por consistir, primero, en la subrogación subjetiva producto de las renunciaciones de Bayona, luego, en la calidad de monarca constitucional sobre la base de un fundamento constituyente de carácter tradicional —pero que además bien se cohonestaba con una concepción bonapartista evolucionada— que identificaba la opinión expresada por una Junta de cuerpos y autoridades y oficiales de la Monarquía, con la opinión de la Nación española; y,

(24) Pues prácticamente a rechazar límites máximos para la conservación de vinculaciones iban destinadas las observaciones que de urgencia formularon representantes de la nobleza en la Junta de Bayona sobre el proyecto del Estatuto constitucional.

(25) En este sentido se explicitaba en la correspondencia del Emperador a su hermano, pero también en la del embajador La Forest, estas intencionadas comparaciones, *apud* (MERCADER 1971): 49.

finalmente, en el derivado de la conquista deducida de los primeros triunfos militares en la ocupación de la Península, que podían ya predicarse de José Bonaparte, y que consentían su comparación con otros fundadores de importantes dinastías.

Pero entonces, en julio de 1808, se produjo un acontecimiento inesperado que habría de echar por tierra el programa de una constitucionalización y regeneración de la Monarquía española articulada a partir de estos fundamentos constituyentes. En Bailén, un cuerpo de ejército pensado para la invasión de las Andalucías caía derrotado por las fuerzas del ejército regular insurgente, franqueando el camino de Madrid y obligando a la evacuación de la Corte hacia Vitoria. La retirada de José Bonaparte de Madrid motivó, a su vez, algo más importante para la legitimidad de la causa josefina que la defección de algunos de los colaboradores españoles con el régimen intruso. En 11 de agosto de 1808 el Consejo de Castilla en un Madrid liberado (por menos tiempo del que, quizás, se pensaba) declaraba nulos los decretos de abdicación y cesión de la Corona española, los dados en su consecuencia por Carlos IV, el emperador y por su hermano, «inclusa la constitución formada para esta Monarquía en Bayona», los tratados contenidos en aquella Carta, «y quanto se ha executado por el Gobierno intruso en estos Reynos, así por la violencia con que en todo se ha procedido, como por falta de autoridad legítima para disponerlo» (26). Advuértase que esta deliberación del Consejo de Castilla era absolutamente contradictoria con la que esta corporación había mantenido desde mayo anterior, cuando había apostado por el mantenimiento del orden establecido teniendo por buenas dichas renunciaciones. La apuesta de esta institución española para con la conservación del orden legal y formal deducido de las renunciaciones de Bayona, le había valido su conservación en el diseño institucional de la Carta, aunque, bien es cierto que el mantenimiento del organismo constituía una buena baza para legitimar el régimen josefino con una institución nacional (que incluso constituía, para la insurgencia, un depósito de soberanía). La convalidación en el Consejo de Castilla de las renunciaciones y proclamación bien pudiera considerarse como la escenificación y formalización de ese pacto entre el rey y sus pueblos. Y por todo ello aquella declaración de nulidad constituía algo más que una traición de los ministros que firmaban tal declaración. Suponía, en aquel contexto en el que la fortuna de la Constitución se mantenía por la adhesión que fuera capaz de generar entre cuerpos, autoridades y empleados, echar por tierra, de nuevo, los fundamentos constituyentes más fuertes con los que podía entonces contar el régimen josefino (27).

(26) Declaración de nulidad de las renunciaciones de Bayona por el Consejo de Castilla que en su día reprodujo (FERNÁNDEZ MARTÍN), 1885, I: 304, y de donde la toma ahora FERNÁNDEZ SARASOLA (2007): 135-136, cuya edición utilizo.

(27) Puede acaso establecerse una comparación entre la traición del Consejo de Castilla al régimen josefino y un, en mi opinión, muy similar comportamiento de algunos de los integrantes que fueron del Consejo de Regencia en 1810 para con el régimen gaditano, cuando anunciaron

En este sentido puede estimarse que la derrota de Bailen y la traición del Consejo de Castilla como cuerpo abrió una crisis constituyente en el régimen que se resolvió en la disociación de dos comprensiones sobre la institucionalización del territorio de la Monarquía que encarnarían respectivamente los dos Bonaparte. Así, en primer lugar, muchas de las transacciones a las que se había llegado en el texto de Bayona fueron borradas de un plumazo en los llamados ocho decretos de Napoleón en España en diciembre de 1808. Napoleón en Chamarín era un conquistador liberado de las convenciones a las que había llegado en Bayona y que tenían que ver con el respecto de los fundamentos feudo-corporativos de la sociedad política española dirigido a contar con estamento de nobleza, clero y/o autoridades en la gestión de Monarquía para su hermano. Para el Emperador el argumento del derecho de conquista dejaba a partir de entonces de ser marginal respecto de otros, o dejaba de disimularse con otros, y pasaba a un primer plano. La traición de los consejos enervaba la convención del pacto constituyente consistente en el respeto de la integridad territorial de la Monarquía.

Sin embargo, José I se mantendría fiel a aquella comprensión de la constitucionalización desde arriba contando con cuerpos y autoridades en la medida en que los decretos preconstituyentes de su hermano menor le habían dejado margen de actuación, sin por ello renunciar tampoco a encarnar también el papel de conquistador (como por ejemplo con su expedición a Andalucía. En este sentido el mayor de los Bonapartes siguió confiando en aquellos fundamentos constituyentes para una institucionalización de la Monarquía que no podía sino comprenderse como desarrollo de la Carta de Bayona.

Quiere decirse con todo ello que la experiencia bonapartista en España ha de comprenderse a partir de Bailén en un doble sentido, que obedece, a su vez, no sólo a las diferentes estrategias respecto de la gobernabilidad de España o de alguno de sus territorios, sino a diferentes fundamentos constituyentes. Aquí, de cara a la institucionalización del régimen sólo nos preocupará la que se desarrolla a partir de la legalidad constitucional de Bayona. No pueden desconocerse, sin embargo, los límites al proceso de institucionalización del régimen de Bayona que tenían que ver con la dependencia que José I tuvo de recursos militares y financieros cuya gestión quedó en manos de Napoleón y de los comandantes militares a los que se confió el gobierno de los territorios. Sin embargo, estos límites constituyen sólo una de las variables, quizás la más evidente para la historiografía, que han de tomarse en consideración para explicar el todavía no suficientemente conocido proceso de desarrollo o realización del diseño contenido en el texto constitucional (28).

posteriormente su disconformidad con los decretos de 24 de septiembre de aquel año que venían, ni más ni menos, a reconocer el principio de soberanía nacional.

(28) Proceso todavía desconocido y además en modo alguno homogéneo. Sobre ello nos advierte en sede conclusiva, MUÑOZ DE BUSTILLO (1991): 366.

Pero además, para valorar la institucionalización de la experiencia josefina es preciso atender a otros factores, a mi juicio, menos circunstanciales que tenían todavía que ver con la persistencia de unos sujetos y unas maneras de gestionar el poder en la Monarquía con las que, antes de ser desechadas por el invasor, se contó desde el primer momento y que, a la postre, supusieron la modificación en la práctica del diseño institucional contenido en el Estatuto constitucional de 1808. José I y Napoleón contaron, el primero durante todo su reinado, el segundo sólo hasta Bailén, con la polisinodía como instrumento para la gobernabilidad de la Monarquía por las razones que ya se han anticipado más arriba. Sin embargo, el segundo de los reinados de José I comenzaba con la desaparición del Consejo de Castilla y la instauración de unas Juntas que dieran salida a los negocios contenciosos (29).

La desaparición del Consejo Real, además de forzar la creación de las Juntas de negocios contenciosos, hubiera debido acelerar el establecimiento del Consejo de Estado que se mostraba, al menos en los inicios del año 1809, como una de las piezas más importantes en el desarrollo institucional del gobierno josefino. Sin embargo, la primera decisión que para la puesta en planta de su régimen adoptaría José I sería la de los ministerios a través del decreto de 6 de febrero de 1809. Un examen de las atribuciones que recibían los departamentos ministeriales pone de manifiesto que esta disposición dibujaba el perfil de unos ministros que tenían poco que ver con sujetos encargados de la mera ejecución de las leyes y decretos, tal como se les conceptuaba en la norma constitucional (30). Pero además de la amplitud de las facultades que recibían los ministros, era más significativo que en el propio decreto de 6 de febrero se dispusiera, para ciertos casos, su organización colegiada. La subordinación del Consejo al Gabinete terminaría de perfeccionarse en la evolución del reinado, sobre todo, a partir de la reacción contra el clero y la burocracia preconstituida desatada tras la batalla de Talavera en el verano de 1809. La tibieza de la magistratura para con la causa josefina en la situación apurada de aquel verano — cuando las tropas insurgentes amenazaron la Corte— provocó que en agosto de aquel año se decretase la extinción de los Consejos todavía existentes. Pero además, habida cuenta de que el nuevo Consejo de Estado había absorbido a gran parte de esta magistratura preconstituida, la reacción de aquel verano tuvo

(29) Sobre estas Juntas de Negocios Contenciosos véase ahora (ABEBERRY, 2001), t. II., 458-548.

(30) En efecto, el catálogo de atribuciones de los ministros del decreto de 6 de febrero contemplaba algunas facultades que excedían las meramente ejecutivas. Eran éstas, por ejemplo, las consistentes en preparación de proyectos de ley y que, según el Estatuto, bien podrían mejor corresponder a las secciones del Consejo de Estado. Así al Ministerio del Interior se le encomendaba «la propuesta de todas las leyes, decretos y reglamentos sobre las prisiones civiles de arresto, de justicia y reclusión» o la de «todas las leyes y decretos relativos a la fijación de límites de las diversas provincias y pueblos, así como su reunión, si conviniera hacerse»; al Ministerio de Guerra se le confiaba «La proposición de proyectos de leyes, decretos y reglamentos relativos a nombramientos, promociones, provisión de gobierno, administración, etc., apud MERCADER (1983): 79-134.

la consecuencia institucional de preterir a esta institución respecto del Ministerio. El punto final de la inversión de la arquitectura institucional diseñada en la Carta de Bayona se evidenciaría ya en 1811 cuando el rey hubo de viajar a París para poner fin a la crisis abierta por la decisión de su hermano de segregar y anexionar parte de los territorios de la Monarquía. Entonces, algo que hubiera sido inimaginable en un momento constituyente, el rey dejaba las riendas del estado en manos de un Consejo de Ministros y ordenaba que durante su ausencia no se reuniese el de Estado (31). El de Estado se convertía de Consejo del soberano en asesor de cada uno de los ministerios, organizándose en secciones a tal efecto. Por su parte, los ministros, concebidos en principio como ejecutores unipersonales de la política josefina, no sólo se constituían en Gabinete sino que devenían empleo de ascenso al que se promocionaba desde el empleo de Consejero de Estado.

El establecimiento de los ministerios en 1809 coincidía con el nombramiento de comisarios regios para la implantación del régimen en los territorios controlados por las armas francesas. A pesar de la más que limitada implantación territorial del régimen llamado intruso, el gobierno josefino desplegaría en un breve periodo un gran esfuerzo para proyectarse en la periferia. Esto ha de ser comprendido como una estrategia para asentarse en el poder que complementaba los esfuerzos por mover al espíritu público a favor del cambio dinástico. Son especialmente interesantes a este propósito las instrucciones que acompañan el nombramiento de comisarios regios a principios de 1809 (32). En ellas podemos, simplificándola, deducir la pretensión del régimen no sólo de tomar conocimiento de la fortuna del régimen fuera de Madrid, cuanto de actuar positivamente sobre el espíritu público para dotarse de la confianza «sin la cual perece

(31) Cabe plantearse si la preeminencia de los Ministros respecto del Consejo de Estado, lo que suponía una alteración de la arquitectura constitucional del constitucionalismo bonapartista, no estuviera ya concebida en el proceso constituyente. Esta posibilidad puede sustentarse sobre el significativo hecho de que en el tercer proyecto de Estatuto se previese que, llegado el caso, y con carácter supletorio «Art. 16/.../La Regencia será ejercida por los ministros constituidos en Consejo de Regencia». Esta atribución fue considerada exorbitante por los congregados en la Junta de Bayona. Así, por ejemplo, sobre lo mismo el Fiscal Arribas observaba que «parecía mejor que el Senado nombrase un Gobernador general del Reino y un Consejo de Regencia, compuesto de un Senador, un Consejero de Estado, un Diputado a Cortes y Consejero de Castilla, designados por sus respectivos Cuerpos. De todos modos, parece que los ministros no deben formar el Consejo de Regencia, por la incompatibilidad que hay ante las funciones soberanas del Regente y las puramente ejecutivas de los Ministros». Apud (FERNÁNDEZ SARASOLA 2007, 316).

(32) Así, el art. 3 de la Instrucción para estos creo que condensa el sentido de la función de propaganda que se les atribuía por el régimen: «Procurarán recorrer los pueblos del distrito de su comisión, conocer su espíritu público, ilustrarlos y aclararlos sobre la verdadera situación del reino, sobre el estado de los ejércitos y sobre las ventajas que deben prometerse de su nueva Constitución, sobre nuestras miras de gobierno, sobre la independencia e integridad con que hemos de mantener esta monarquía y, finalmente, que su felicidad depende del restablecimiento de su tranquilidad, la que, a medida que se logre, será causa de que evacuen el país las tropas extranjeras, pues que sólo han venido a aquel objeto» y que cito por ARTOLA (1989): 236.

cualquier política». Estos procesos quedaron confiados a los primeros magistrados del reino, ministros y consejeros de estado, y tuvieron también por destinatarios al resto de empleados públicos hasta el punto de hacer de noción de empleado y del comprador de bienes nacionales una suerte de sucedáneo del ciudadano políticamente activo. Es por ello que la labor de los comisarios regios dotados de amplísimas facultades no creo que pueda insertarse en una categorización de administración territorial, por mucho que en algunos casos no se diera solución de continuidad en las personas (aunque hay que pensar que sí de facultades) entre los nombrados por comisarios regios y los nuevos prefectos. Se optó entonces porque los nombramientos como comisarios recayesen en sujetos a los que se suponía merecedores de la reverencia de los destinatarios y de la absoluta confianza del monarca, ya que era tarea de estos comisarios (otra cosa es que fuera labor que excediera las capacidades y posibilidades de los enviados), arreglar el territorio pacificado y predisponerlo a favor del nuevo gobierno. De ahí que destacasen, entre las tareas que se les encomendaban, las de purificación de empleados, propaganda, censura e información. Con el envío, en definitiva, de estos comisionados no se pretendía operar sobre las instituciones sino potenciar y reproducir periféricamente un discurso de reforma para ganar adhesiones o, al menos, para restarlas al, aún a estas alturas de la guerra, movimiento insurgente.

En este mismo sentido de generar adhesiones para con el nuevo régimen desde arriba ha de considerarse la estrategia política del reinado consistente en la desamortización y venta de bienes nacionales. Sin embargo, la reunión en Cádiz de unas Cortes Generales y Extraordinarias que decían reasumir soberanía nacional y cuya composición no podía distar más de la tradicional y aún de la estamental y corporativa prevista en el Estatuto de Bayona, no sólo situaba la competencia entre Cádiz y Madrid por la legitimidad de los derechos sobre el trono de España en otro plano, sino aún más habría de suponer una sentencia de muerte para una Carta de 1808 que obedecía a fundamentos constituyentes bien distintos. Al margen de la implantación efectiva de uno y otro, el proceso de constitucionalización del Gobierno intruso no podía competir con el que se desarrollaba desde Cádiz. En estas circunstancias, era obligado no ya adelantar la reunión de Cortes que se contemplaba en el texto de 1808, sino proceder a una nueva convocatoria de unas Cortes distintas por no estamentales y, sobre todo, porque habrían de tener el cometido de la redacción de una nueva Constitución.

4. APROVECHAMIENTO HISTORIOGRÁFICO DE LA EXPERIENCIA JOSEFINA PARA EL CONSTITUCIONALISMO HISPANO

Llegados a este punto entiendo que, a partir de materiales ya conocidos, para la valoración de la primera experiencia constitucional en España hemos de servirnos, sin embargo, de nuevos instrumentos conceptuales que se han

podido forjar en los últimos años. Hoy por hoy el contexto en el que opera la historiografía constitucional profesional (que parece, en modo alguno, el de la necesidad de invención de una tradición nacional española, aunque esto conviene afirmarlo con las reservas de lo que deparen los incentivos que resulten de la celebración de la efeméride) ha llevado a que ésta deje de hacer, a estas alturas, del carácter nacional o representativo, un criterio para el reconocimiento —o no— de la experiencia josefina como parte de una historia del constitucionalismo español. Pero también ese mismo contexto (que no parece, tampoco, el de la necesidad de cimentar la recuperación de un tracto constitucional liberal/progresista/democrático) ha llevado también a postergar el carácter otorgado del Estatuto de 1808 como criterio para el reconocimiento del texto como Constitución y, con ello, para su inserción en esa historia del constitucionalismo. Es en este sentido, cuando esa historiografía constitucional ha puesto de manifiesto las limitaciones de la herramienta —o del prejuicio— de los modelos constitucionales para la calificación de experiencias como la gaditana, al punto de llegar a forjar el gaditano como modelo en sí mismo, parece que ha llegado también el momento de desembarazarse de esos antiguos instrumentos conceptuales de la modelística constitucional para la calificación de la experiencia josefina. Desde este punto de vista, si las emancipamos de sus respectivos modelos tradicionales de referencia, entre la experiencia gaditana y josefina pueden existir más puntos de contacto, que los que se ponen de manifiesto por la mera comparación de sus respectivos textos. Precisamente porque esta desvinculación bien sirve para valorar un contexto, no sólo político, sino también conformado por prácticas institucionales y representaciones de la gestión del poder por parte de los cuerpos y autoridades de la Monarquía, que opera como común denominador sobre el que se proyectan esos textos. Esto es, la persistencia de una comprensión no política, sino jurisdiccional de la organización de los poderes y de la definición de los derechos, asentada a su vez sobre la conservación de una sociedad política estructurada corporativamente, conforma sustrato y genera prácticas institucionales (concepción patrimonial de los empleos, comprensión corporativa de la titularidad de los derechos, gestión consultiva de la producción normativa, etc.) que no se abolieron, sino que se constitucionalizaron tanto en Bayona como en Cádiz. Así las cosas, una y otra experiencia admiten la comparación y aun la calificación común de constitucionalismo ilustrado, jurisdiccional o consultivo (33). Pero además, también desde este punto de vista, ambas experiencias constitucionales, y no sólo la primera, se convierten en término de comparación respecto de una ulterior evolución del constitucionalismo español que bien puede alcanzar el tiempo de las Regencias. Quiero decir ahora con ello que las experiencias de Bayona y la del estatuto de 1834 no son com-

(33) La calificación jurisdiccional del constitucionalismo gaditano en MARTÍNEZ (2002) y ahora GARRIGA/LORENTE (2007). La calificación consultiva de ese mismo constitucionalismo en MARTÍNEZ (2008).

parables —sólo— porque se partan de una Carta otorgada, sino porque una y otra, pero también la gaditana, hubieron de vérselas con todas las consecuencias de ese sustrato.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA, MIGUEL (1953): *Los afrancesados*, utilizo la edición de Madrid, Alianza, 1989.
- ABEBERRY MAGESCAS, XAVIER (2001): *Le gouvernement central de l'Espagne sous Joseph Bonaparte (1808-1813). Effectivité des Institutions Monarchiques et de la Justice Royale*. (tesis doctoral), Université de Paris XII, Val de Marne.
- BUSAALL, JEAN-BAPTISTE (2006): « Le règne de Joseph Bonaparte : une expérience décisive dans la transition de la Ilustración au libéralisme modéré », en *Historia constitucional (revista electrónica)*, 7 (2006). <http://hc.rediris.es/07/index.html>.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, IGNACIO (2007): *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid, Iustel.
- GARRIGA, CARLOS/LORENTE, MARTA (2007): *Cádiz 1812, La constitución jurisdiccional*, Madrid, CEPC.
- MARTÍNEZ, FERNANDO (2008): «De la función consultiva y del Consejo de Estado gaditanos», en *Historia Contemporánea*,
- MERCADER RIBA, JUAN (1971): *Jose Bonaparte rey de España 1808-1813. Historia externa del reinado*, Madrid, CSIC.
- (1983): *Jose Bonaparte rey de España 1808-1813, Estructura del Estado español Bonapartista*, Madrid, CSIC.
- MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, CARMEN (1991): *Bayona en Andalucía. El Estado bonapartista en la prefectura de Xerez*, Madrid, CEC.
- PORTILLO VALDÉS, JOSÉ MARÍA (2000): *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1789-1812*, Madrid, CEPC.
- SANZ CID, CARLOS (1922): *La Constitución de Bayona. Labor de redacción y elementos que a ella fueron aportados, según los documentos que se guardan en los Archives Nationales de Paris y los Papeles Reservados de la Biblioteca del Real Palacio de Madrid*, Madrid.
- SCUCCIMARRA, LUCA (2000): «El sistema de excepción: La construcción del modelo bonapartista (1799-1804)», en AA.VV. *Fundamentos. Cuadernos monograficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 2 (2000) (*Modelos constitucionales en la historia comparada*), pp. 273-357.