

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA
(Universidad CEU-Cardenal Herrera)

El Estatuto de Bayona: originalidad e imitación en la primera Constitución española ¹

I. INTRODUCCIÓN

[1] La Carta de Bayona no ha gozado de muy buena prensa, al menos entre nosotros. Producto de un episodio bien poco grato, nacida del mandato del Emperador e impuesta a una pseudo-representación, el colapso militar francés de julio de 1808, y las dificultades que al propio Napoleón suscitó el débil régimen josefino a partir al menos de 1810 tuvieron por consecuencia su inaplicación *de facto*. Ni las Cortes ni el Senado previstos en la Carta se convocaron y reunieron y de la misma bien poco se aplicó: ni tan solo en las páginas de la *Gazeta*, por no hablar del mundo real.

Los no muy abundantes notables que se reunieron en Bayona y que tuvieron después algún papel en el gobierno nacional, tanto si este era constitucional como si era absolutista, tenían sobradas razones para dejar en olvido el texto josefino y su eventual participación en la elaboración del mismo. Es más, aunque parece difícilmente negable que algo le deben el Estatuto Real y las posiciones constitucionales de sus defensores al menos hasta bien entrada la década de 1840 —entre otras razones porque hay una línea de continuidad evidente entre los afrancesados de 1808, los absolutistas ilustrados de la «década ominosa», al menos algunos sostenedores del Estatuto y una fracción significativa del ala derecha del partido moderado al menos hasta la década de 1850 (me parece claro que los reglamentos de urgencia del art. 20 del proyecto de Bravo Murillo tienen algo más que un eco del art. 60 de la Carta)— ² la verdad es que ninguno de ellos tenía el menor interés en que esa línea de continuidad se señalara. Por poner un ejemplo, cuando en el debate de la reforma constitucional de 1844

¹ Una versión preliminar de este trabajo se presentó como comunicación en las Jornadas sobre el Estatuto de Bayona celebradas en la Universidad Rey Juan Carlos en noviembre de 2007.

² Los proyectos de Bravo Murillo pueden verse en Diego Sevilla Andrés: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España* (2 vols.) Editora Nacional, Madrid, 1969, Vol. I, pp. 395 y ss.

el antiguo prefecto de Almería D. Javier de Burgos defendió –con éxito, por cierto– la eliminación de la rubrica «Poder Judicial» de la Constitución de 1837 y su sustitución por «De la Administración de Justicia» argumentando que la jurisdicción no es sino una modalidad del Poder Ejecutivo encomendado a un orden especial de funcionarios, no parece que le hubiera resultado muy conveniente recordar que esa era la concepción a la que obedecen los arts. 96 y ss. de la Carta de Bayona. Si deseaba tener éxito, claro.

[2] Si el desinterés de los unos y la discreción de los otros coincidieron en colocar bajo la sombra a la Carta, no otro ha sido el destino que ésta ha seguido en la doctrina española. Si exceptuamos la publicación, nada menos que en 1874, de las actas de la Diputación, y del trabajo, ya antiguo, de Sanz Cid, la Carta no ha llamado la atención hasta fecha bien reciente. Entre nosotros, si se exceptúan los trabajos de Fernández Sarasola y Varela Suances, bien poco existe, y lo poco que hay que es mas bien desfavorable. El juicio que mi maestro emitió hace casi medio siglo es en cierta medida emblemático:

«Si hubiéramos de formular un juicio sobre el Estatuto seríamos justos y duros. Técnicamente deja mucho que desear en la ordenación de los poderes, explicable por el deseo napoleónico de no hallar trabas en la ley, al ejercicio del suyo.»³

Ciertamente la Carta juega en campo contrario por tres razones fundamentales. La primera es una razón de índole nacionalista: producto de la voluntad y decisión del Emperador, la Carta no es un documento constitucional de origen nacional. La segunda, obedece a que no es documento constitucional ni liberal, ni democrático, sino que tiene que ver mas con un autoritarismo ilustrado que con otra cosa.⁴ Y la tercera es que su texto no resiste la comparación con la Constitución de 1812, ni desde el punto de vista técnico, ni desde la perspectiva ideológica, ni –mucho menos–, desde la simbólica. El no ser ni nacional, ni liberal cerraba la puerta al uso de su recuerdo por parte de los liberales, y el ser una constitución otorgada por el Corso y tener una inspiración ilustrada impedía su uso por los sostenedores de lo que cierta historiografía ha denominado «el pensamiento tradicional español» que, parafraseando a Herrero, ni era español, ni era tradicional, ni es seguro que fuere pensamiento. A diferencia de lo sucedido en Francia, donde el constitucionalismo napoleónico se ha insertado en la tradición nacional, en nuestro caso eso no ha sucedido. La Carta de Bayona aparece como un cuerpo extraño a la tradición constitucional, en nuestro caso uniformemente liberal.

³ Diego Sevilla Andrés: *Constituciones y otras leyes cit.* Vol. I, p. 9

⁴ No en vano Fraser escribe que «representaba el movimiento reformista de la España del siglo XVIII». Vide Ronald A. Fraser: *La maldita guerra de España. Historia social de la guerra de la Independencia*, Crítica, Barcelona, 2006, p. 114.

2. LOS PRECEDENTES

[3] Tradicionalmente se ha venido considerando que la Carta era una suerte de amalgama de las constituciones napoleónicas, bien señalando como origen la Constitución del Año VIII tal y como quedó tras la profundísima reforma (de hecho un documento constitucional nuevo) producida por el Senado-Consulta de 28 de floreal del Año XII, bien remitiéndose a las Constituciones otorgadas por el Emperador a algunos Estados satélites del imperio: caso de Holanda (tras la conversión en Monarquía de la precedente República bátava) o, sobre todo, de la Constitución italiana de 1805, la de Westfalia de 1807 y la napolitana de 1808. A lo sumo se señala que si bien hubo una participación nacional a través de los notables apresuradamente reunidos en Bayona, ésta se redujo a muy poco más que a lo puramente cosmético. Así en un trabajo reciente escribe Fernández Sarasola:

«La adscripción al modelo napoleónico resultó levemente modulada por la intervención de la Junta de Bayona cuyas observaciones fueron parcialmente atendidas por Napoleón a fin de dar al texto definitivo un sesgo más acorde con las instituciones españolas y con las pretensiones de sus elites intelectuales afrancesadas.»⁵

No sin que, a reglón seguido, el autor matice ampliamente sus opiniones. El tópico —porque de eso se trata—, tiene dos elementos distintos aunque estrechamente relacionados. El primero consiste en la afirmación de unos determinados precedentes (las constituciones francesas de 1799 y 1804 y las propias de los Estados satélites), que definen un determinado modelo y, además, actúan como cantera de extracción de preceptos. En pocas palabras, los citados precedentes establecen tanto el diseño del edificio como la mayor parte de los componentes, los planos y los ladrillos. El segundo radica en la admisión de una intervención nacionalizadora de impacto reducido y de índole primariamente formal que da un *bariz* español a lo que no es sino una «amalgama napoleónica». La tesis que aquí se va a sostener es parcial, pero significativamente, distinta. A mi juicio el tópico es correcto en cuanto señala el ajuste del texto de la Carta a un modelo, a un diseño constitucional, marcadamente autoritario; es parcialmente ajustado a los hechos cuando señala la procedencia del constitucionalismo napoleónico de una parte nada escasa de los materiales empleados en la construcción; pero yerra en tanto en cuanto supone una minusvaloración de los elementos específicos de la Carta, que permiten sostener precisamente que esta es una Constitución española, la primera para ser exactos.⁶

[4] Los precedentes normalmente señalados son cinco:

⁵ Vide Ignacio Fernández Sarasola: *La primera constitución española: el estatuto de Bayona* (online en www.cervantesvirtual.com p. 4).

⁶ No la primera en ser redactada: cuenta al menos con el precedente del proyecto de Arroyal que en su día estudió Elorza.

- La Constitución republicana francesa del año VIII (esto es: la constitución consular).
- La Constitución imperial francesa de 1804 (esto es el Senado-Consulta del año XII, que introduce la monarquía al encomendar el gobierno de la República francesa a un Emperador, como reza su art. 1).
- Las sucesivas reformas de la Constitución holandesa de 1805, una vez adaptada a la monarquía de Luis Napoleón.
- La Constitución de Westfalia de 1807.
- Y la Constitución de Nápoles de 1808.⁷

Aunque no se suele citar habría que incluir un supuesto adicional: el conjunto de leyes fundamentales del Reino de Italia de 1805. De los seis hay que advertir que mientras que en cuatro casos (los dos franceses, y las constituciones de Westfalia y Nápoles) se trata de textos codificados, en el holandés y en el italiano no es así: a los cambios en la Constitución republicana, que a su vez no están codificados, se agregan textos de reforma que introducen la Monarquía y una *lex sucesoria* tomada del Senado-Consulta del Año XII, y por ello no debe extrañar que la influencia del texto neerlandés, caso de darse, sea escasa. Por su parte en el caso del Reino de Italia la precedente constitución republicana fue sustituida por un conjunto de leyes constitucionales, mediante las cuales en parte se recuperó y en parte se innovó el ordenamiento republicano anterior. De otra parte debe tenerse en cuenta que mientras que la Constitución del Año VIII y la redacción original del Senado-Consulta de 1804 asocian al Ejecutivo un Parlamento policameral (Tribunado, Cuerpo Legislativo y Senado) tanto la Constitución de Westfalia como la napolitana son unicamerales, y que estas últimas acogen una estructura de la representación de índole corporativa que se halla por completo ausente de los textos constitucionales franceses. Finalmente debe tenerse en cuenta que mientras en los casos holandés, westfaliano y napolitano no existe nada semejante al peculiar Senado que procede de la Constitución del Año VIII, tal figura se conserva en el caso del Reino de Italia y se introduce en la Carta de Bayona, bien que en términos distintos.

[5] A diferencia de lo que sucederá con la Constitución de 1812 y su largo y trabajoso proceso de elaboración, no hay en el caso del Estatuto josefino nada parecido a la recopilación de las «leyes fundamentales de la Monarquía» que efectuó la Junta de Legislación de la Comisión de Cortes de la Junta Central. Ni existe tampoco la voluntad de enlazar la representación antigua con la moderna a

⁷ Los textos de las Constituciones galas se han consultados en la edición de Maurice Duverger: *Constitutions et documents politiques*, PUF, París, 1957, el texto completo del Senado-Consulta del año XII y los textos de los estados satélites pueden verse en <http://hc.rediris.es> n° 6 para los textos franceses y n° 7 para las cartas otorgadas. Para los textos italianos véase nota 20, *infra*.

través de una justificación nacionalista y socialmente selecta ⁸ de alguna clase de bicameralismo y/o representación estamental, nada hay aquí del espíritu de Jovellanos ni nada semejante a los trabajos del Junta de Ceremonial hay en Bayona. En suma, no existe ninguna voluntad de enlazar el régimen constitucional nuevo con una visión, siquiera sea idealizada, de las leyes fundamentales del Antiguo Régimen, el fuerte historicismo de los doceañistas está por completo ausente de la elaboración de la Carta de Bayona y, por lo mismo el texto josefino aparece como carente de cualquier clase de esa inspiración neoescolástica que tan fuerte es en la Emancipación americana y que marca profundamente la Constitución de 1812.

El texto josefino nace abierta, clara y explícitamente de una voluntad de ruptura con el orden anterior, identificado con el oscurantismo, el despotismo y la ausencia de luces. Se da así la paradoja de un texto revolucionario –el de Cádiz– que invoca la historia nacional y las doctrinas escolásticas para justificarse frente a un texto conservador y autoritario –el de Bayona– que se manifiesta con una clara voluntad de cesura. Por otra parte la impronta lockeana, tan fuerte en el texto de Cádiz, se halla totalmente ausente del Estatuto bayonés. Por eso no deja de ser significativo que, motivos pragmáticos aparte, la Carta no recogiera las sugerencias de algunos junteros favorables a la fijación por el Derecho constitucional escrito de las facultades del Rey, como harán los arts. 170 a 172 del texto gaditano, de tan marcada impronta jovellanista, por cierto. Y es que aquí se tocaba un punto clave del modelo político que se trataba de imponer.

[6] Siendo así las cosas no debe extrañar que desde el primer anteproyecto, redactado según parece por Maret, pasando por el texto ya reformado que se entregó para consulta a los miembros de la Junta, y terminando por el texto definitivo, perviva un modelo político cuyo eje central es la indisputada primacía del Jefe del Estado, único órgano constitucional que no se halla ligado ni por una definición genérica de su papel, ni por un elenco de facultades que actúen como potenciales límites a su autoridad.

Si de la Constitución del año VIII pudo decirse que tenía un contenido primario –Napoleón–, de la Carta de Bayona puede decirse que tiene un contenido nuclear: el Rey. El modelo político al que corresponde la Carta es claramente un modelo autoritario en el que la autoridad reside en el Monarca, que es apoyado, asesorado y asistido por una compleja gama de órganos subordinados (Ministerio, Consejos Real y de Estado, Senado, Cortes) que no son otra cosa que los auxiliares del Rey mismo.

Desde el punto de vista de la organización del poder el Estatuto bayonés no cumple ninguno de los dos requisitos del art. 16 de la Declaración de 1789: ni contiene una declaración de derechos, ni establece la división de poderes. En la Carta no hay mas que la autoridad del Rey y los órganos de apoyo del mismo. El

⁸ Recuérdese que una de las razones, y no la menor, de la posición jovellanista favorable a una segunda cámara aristocrática, similar al menos en la forma a los textos del liberalismo moderado posterior, obedece al deseo de «dar existencia política» a la nobleza.

Estatuto no es, conviene dejarlo claro, un documento constitucional liberal. En otras palabras, el Estatuto no está pensado ni para asegurar la libertad política ni para propiciar la participación política (aunque sea esta última limitada a un estrato social bienestante). El Estatuto está pensado para legitimar la nueva dinastía que se trata de imponer sin limitar seriamente el poder regio. Piénsese que hasta las juntas senatoriales de protección de las libertades personal y de imprenta son operativas hasta que se llega a la intervención del Rey, que cierra discrecionalmente el procedimiento. No en vano hubo juntero que tachó en este punto de regresivo el Estatuto ...respecto de la Novísima Recopilación.

[7] Muy probablemente ese resultado fue posible porque la Junta de Bayona no sólo no era una asamblea constituyente por razón de su representación, sino que ni siquiera era una asamblea deliberante debidamente conformada. En rigor la intervención de los españoles de la Diputación no tenía otro alcance que el propio de una consulta, como con términos inequívocos se dijo expresamente en su lugar:

«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 que se presentase su opinión en los diferentes artículos sobre que la manifestaba al benéfico autor del proyecto de Constitución, para que a las luces de su sabiduría y experiencia examine y vea hasta que punto merece ser escuchada.»⁹

Siendo así las cosas no debe extrañar que el «benéfico autor» acudiera para la determinación del contenido del Estatuto a sus propias obras antecedentes, ni que el modelo acogido por el texto se parezca sospechosamente a una reproducción a escala de los anteriores procedentes de dicho «benéfico autor». Al final las cosas no sucedieron exactamente así porque el autor pudiera no ser tan benéfico como proclamaba un adulador Azanza, pero a la postre era plenamente consciente de que una enorme y vieja Monarquía no podía ser tratada como una recién inventado principado alemán.

3. EL PRINCIPIO DE LEGITIMIDAD DE LA CARTA

3.1 Los términos del problema

[8] Reza el tópico que el Estatuto de Bayona es una carta otorgada emanada de Napoleón en virtud de su autoridad imperial, bien fuera directamente, bien merced a la asunción por el Emperador de los poderes y posición del Monarca

⁹ *Actas de la Diputación general de españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808.* Madrid, 1874, p. 40. Nadie debía llamarse a engaño: el mismo día de la inauguración de sus trabajos ya se dijo que allí se trataba de «hacer discursos para ilustrar la opinión, aunque sin debates ni controversias, que no ilustran sino que confunden» (*Actas de la Diputación general de españoles...*, cit., p. 26). El estilo es el hombre.

absoluto en virtud de las renunciaciones de Fernando VII y Carlos IV. Es innegable que ese era el propósito del César, que a esa concepción, que es la que se halla en los casos de las Constituciones neerlandesa, westfaliana y napolitana,¹⁰ respondía el primer borrador, y que a la misma corresponde el texto que para consulta se presentó a los junteros. El preámbulo de este último texto no deja lugar a dudas:

«En el nombre de Dios Todopoderoso, Napoleón, emperador de los franceses y Rey de Italia, Protector de la Confederación del Rin, etc. etc.
En atención a los tratados ajustados entre Nos, el Rey Carlos y los demás príncipes de su casa, etc, etc.
Hemos decretado y decretamos el presente Estatuto constitucional.»¹¹

La invocación del «principio monárquico» es diáfana, el proyecto se basa en una versión *ad hoc* de la *traslatio imperii*: el Rey absoluto (para el caso el monarca español) acuerda con el Emperador la cesión a este del trono que el primero ostenta en virtud del «derecho de mis padres», de modo que Napoleón se convierte en el Rey del Antiguo Régimen, según la lógica de un entendimiento patrimonial de la Monarquía que parecen compartir tanto Carlos IV como el Emperador.¹² La celebración de un segundo acuerdo con Fernando VII, éste más forzado que el primero, tiene por función suprimir la eventual inconsistencia que pudiera surgir del ambiguo papel del Emperador en la crisis dinástica de marzo de 1808: si la abdicación del Rey-padre es nula el Emperador es Rey de las Españas por cesión de Carlos IV, si la abdicación señalada es válida el Emperador es Rey de las Españas en virtud de la cesión efectuada por el Rey-hijo. Uno tiene la impresión que los «tratados» celebrados con el Rey-padre y el Rey-hijo están pensados para que desempeñen el papel que en 1700 desempeñó el testamento de Carlos II. En la lógica de la monarquía patrimonial el título del Emperador es impecable. Pero sólo en esa lógica, que no es la que se va a imponer. Una parte no precisamente escasa de las dificultades con las que tendrá que lidiar el régimen josefino tienen su raíz precisamente aquí.

[9] Ese fundamento del Estatuto difiere tanto de la propia de las Constituciones francesas, como de la de los Estados satélites.

Por de pronto hay que señalar que tanto la Constitución francesa del Año VIII como el Senado-Consulta de 1804 reposan sobre una interpretación democrática del principio de soberanía nacional. Por eso el art. 95 del primero

¹⁰ Pero no en el caso del Reino de Italia

¹¹ *Actas de la Diputación general de españoles...*, cit., p. 53.

¹² Es precisamente aquí donde se abre una fisura que los sucesos rápidamente amplificarán: el ordenamiento de la Monarquía en el Antiguo Régimen era demasiado medieval como para ser interpretado en términos de Monarquía patrimonial pura y dura, cosa a destacar si se considera que las últimas Cortes de la Monarquía se habían celebrado tan solo diecinueve años antes y que en ellas se había solicitado por el Rey el asentimiento de las Cortes para modificar la *lex sucesoria*.

remite a la decisión de pueblo francés la aprobación de la Constitución y por eso ambos textos fueron sometidos a plebiscito.

No sucede así en los otros precedentes. En el caso de la Constitución de Westfalia el preámbulo lo deja claro: es el precedente directo del que figura en el citado proyecto sometido a consulta: la Constitución la dicta el Emperador, que después designa al Rey. Idéntica es la técnica en el caso napolitano, aunque en tal supuesto la fórmula se encuentra no en el preámbulo, sino en la proclamación. En el caso holandés el texto de 1805 aparece como consecuencia de un tratado entre el Emperador y la República que establece una Monarquía, siendo el Rey Luís el que en virtud de su autoridad modifica aquélla para adaptarla a la forma monárquica, en tanto que en el supuesto del Reino de Italia la conversión en Monarquía de la precedente República es acordada por la Consulta y aceptada por Napoleón y es el primer Estatuto Constitucional el que establece que al Monarca corresponde dar al Reino constituciones basadas en el modelo del año XII, y aun así los tres primeros Estatutos Constitucionales aparecen como acordados por la Consulta y los colegios electorales y aceptados por el Rey.¹³

De este modo mientras que las constituciones napoleónicas de la República francesa se basan en el principio revolucionario de la soberanía nacional, no sucede lo mismo con las de los Estados satélites del Imperio. En tales casos la Constitución se funda en la interpretación napoleónica del principio monárquico: es el Emperador el que dicta la Constitución en base a su propia autoridad, que, a su vez se basa normalmente en la conquista. En el caso holandés hay una excepción parcial, ya que aun cuando el texto monárquico se basa en la soberanía regia éste no hace sino adaptar a la Monarquía una Constitución *pro forma* previamente pactada. Por último en el caso italiano, como se ha señalado, es la *Consulta di Stato* la que adopta la decisión de dotar a la República de una jefatura monárquica:

«[...] y declarar a este efecto que el gobierno de la Republica italiana es monárquico hereditario, siguiendo los mismos principios que constituyen el gobierno del Imperio francés.»¹⁴

lo que no es sino una adaptación del art. I del Senado-consulta del Año XII.

[10] En el caso del Estatuto de Bayona la versión original del proyecto lo funda abiertamente en el principio monárquico, pero la autoridad del Emperador no se funda ni en la creación *ex novo* del Estado por decisión imperial (como en Westfalia) ni en la conquista (como en Nápoles). La autoridad imperial aparece como continuadora de la monarquía patrimonial del Antiguo Régimen: Napoleón hereda del Rey la soberanía merced a los acuerdos (forzado en uno, no tanto el otro) con el Rey-hijo y el Rey-padre. En este punto el proyecto se asemeja un

¹³ Pero no por el Cuerpo Legislativo: ¿alergia bonapartista?.

¹⁴ Proclama de la *Consulta di Stato* de 15 de marzo de 1805 art. I, *in fine*.

tanto al caso holandés. El tracto es claro, el monarca absoluto (sea cual fuere, por eso se celebran tratados tanto con Carlos IV, como con Fernando VII) cede sus derechos y con ellos su poder al Emperador, que de este modo pasa a ser el titular del poder regio en la Monarquía, en virtud de esa autoridad el Emperador-Rey emana el Estatuto constitucional y una vez establecido el mismo, aquel designa como monarca en su lugar al Rey José, construcción que implica un cierto *dominium eminens* del Emperador, ¹⁵ a la postre autor de la ley fundamental y del nuevo monarca. ¹⁶

Sin embargo el texto definitivo no es así, y por eso no es correcto calificar al Estatuto de «Carta otorgada». La Carta de Bayona se nos aparece como muy distinta de la Carta de 1814 o el mismo Estatuto Real. Mas vayamos por partes.

[11] Por de pronto no es el Emperador sino el rey José quien figura en la fórmula promulgatoria, pues en Bayona se hace exactamente lo contrario que en Nápoles. No es el Emperador quien emana la Constitución y luego designa al Rey, antes bien, primero el Emperador trasmite los derechos recibidos de los reyes (padre e hijo) a su hermano, y luego es éste quien, con el nuevo título de «Rey de España e Indias», aparece como decretando la ley fundamental.

En segundo lugar en el Estatuto aparece un segundo rasgo ausente de los precedentes: se menciona explícitamente como colaboradora del Rey en la elaboración del texto constitucional a la «Junta Nacional» a la que el Rey ha «oído». Dicha mención por si misma no supone, en principio, alteración del principio monárquico, no obstante carece de antecedente en tanto en cuanto contempla alguna clase de colaboración entre el monarca y alguna instancia nacional a la hora de fijar el contenido de la Carta (la excepción es el caso italiano) empero en el texto opera como previo a una fórmula original, que carece de precedente en el constitucionalismo napoleónico: el Rey José decreta la Constitución

¹⁵ En el caso napolitano el *dominium eminens* del Emperador es formalmente consagrado en la declaración de 20 de junio de 1808, adjunta a la Constitución que dicta el Rey José, cuyo texto es inequívoco:

«Habiendo nuestro querido y bien amado hermano el príncipe Jose Napoleón, rey de Nápoles y Sicilia, sometido a nuestra aprobación el estatuto constitucional, que debe servir de base a la legislación política de los reinos de Nápoles y de Sicilia, hemos aprobado y aprobamos dicho estatuto constitucional, y garantizamos su ejecución al soberano y a los pueblos de dichos reinos.»

Ello implica que el citado dominio del Emperador no se basa solo en la condición de «principes franceses» de los monarcas, en cuanto tales subordinados al Emperador en los términos del art. 14 del S-C del Año XII, como es tradicional sostener, sino que, al menos adicionalmente, se debe al proceso de instauración de la dinastía en terceros Estados.

¹⁶ A ese latente *dominium eminens* se debe la promulgación a fin de año de los «Decretos de Chamartín» que pretendían la liquidación del régimen feudal.

«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.»

En otras palabras: es el Rey el que decreta la Constitución, pero ésta se funda en un pacto entre el Rey y «sus pueblos» que genera obligaciones mutuas para ambas partes. Se ha señalado con justeza que esa modificación se ajusta a las posiciones y peticiones manifestadas en la Junta por algunos vocales, que invocaban la doctrina del *pactum subjectionis* de raigambre medieval y elaboración escolástica, y que motivaron tanto la modificación del texto de juramente del Rey (art. 6) que en principio era poco menos que una reproducción del art. 53 del S-C del Año XII, mediante la cual el Monarca se obliga a observar y hacer observar la Constitución, como la introducción de juramento paralelo de los súbditos que figura en el art. 7 de Estatuto y que es la contraparte.¹⁷

Cuadro I Principio de legitimidad e iter de aprobación

| <i>Constitución</i> | <i>del Año XII</i> | <i>Italia, 1805</i> | <i>Nápoles, 1808</i> | <i>Carta de Bayona</i> |
|--------------------------------|--------------------|---------------------|----------------------|------------------------|
| Principio | Soberanía Nacional | Soberanía Nacional | Soberanía Regia | Soberanía Compartida |
| Intervención de las Cámaras | Sí | Sí | No | Sí |
| Plebiscito | Sí | No | No | No |
| Intervenciones Rey y Emperador | – | Sí | Sí | No |

Dejando de lado el sabor arcaizante y un tanto *austrrohúngaro* de la referencia a «nuestros pueblos»,¹⁸ entendible en todo caso en una Monarquía que todavía no es un Estado Nacional, resulta claro que la modificación señalada separa el Estatuto bayonés de las Constituciones napoleónicas, la ley fundamental para España se funda en un principio de legitimidad (el pacto entre dos cosoberanos, el Rey Jose y «sus pueblos») distinto del propio tanto de las Constituciones francesas de un lado, como de las de los Estados satélites por el otro. En este punto me parece que Busaall lleva bastante razón (para una sistematización de los datos precedentes, *vide* Cuadro I).¹⁹

¹⁷ Las intervenciones más claras al respecto son si duda la de Angulo (*Actas de la Diputación general de españoles...*, cit., pp. 87-88), y la de Cea (*Actas de la Diputación general de españoles...*, cit., p. 97), y en ambas aparece la doctrina del pacto y como su consecuencia el doble juramento.

¹⁸ No me parece que sea en exceso suspicaz ver en el plural citado un reflejo poco meditado del correspondiente plural de la citada declaración imperial napolitana, que en el caso original tiene explicación en cuanto se refiere al pueblo de dos estados distintos. Las prisas.

¹⁹ *Vide* Jean-Baptiste Busaall: *Le règne de Joseph Bonaparte: Une expérience décisive dans la transición de l'illustration au libéralisme modéré* (on-line en <http://hc.rediris/07>) pp. 135-136. En este

3.2 Un precedente: los Estatutos Constitucionales del Reino de Italia

[12] La solución que adopta el texto definitivo del Estatuto –y que podemos denominar predoctrinaria– no carece de precedente. Aun si dejamos de lado el ambiguo caso holandés, algo muy parecido puede detectarse en la transformación de la República Italiana en Reino de Italia en 1805. En el caso italiano la *Consulta di Stato* adopta una proclamación, que se adjunta al Primer Estatuto Constitucional, en la que acuerda que una vez Napoleón haya tomado posesión del trono italiano se proceda a la emanación de «una constitución definitiva».

«oída la Consulta de Estado y las diputaciones extraordinarias de los colegios dar al Reino una constitución definitiva.»²⁰

que no es un encargo en blanco toda vez que dicha constitución debe basarse necesariamente en una serie de principios: conservación de la religión, igualdad de derechos, libertad política y civil, irrevocabilidad de las ventas de bienes nacionales, etc. esto es los principios que «el emperador ha consagrado con las leyes que ha dado ya a Italia».

Como se ve la fórmula empleada combina la intervención principal del Emperador y Rey con la participación subordinada de la Consulta y los diputados de los colegios departamentales, de tal modo que el Emperador y Rey establece la Constitución «después de haber escuchado» a los segundos. Al efecto la fórmula promulgatoria que emplean los tres primeros Estatutos Constitucionales es significativa: «La Consulta de Estado ha decretado y nos ordenamos». Es la fórmula que figura al comienzo de los Estatutos de 19 de marzo, 29 de marzo y 5 de junio de 1805, lo que no es sino una aplicación del mandato que contiene el art. 4 del Primer Estatuto Constitucional:

«En el año corriente el emperador Napoleón, con el parecer de la *Consulta di Stato* y de las diputaciones de los colegios electorales, dará a la monarquía italiana constituciones fundadas sobre las mismas bases de las del Imperio francés y sobre los mismos principios de las leyes que el mismo ha dado ya a Italia.»

La misma idea de un consenso asimétrico entre el monarca y la representación nacional que aparece en el caso de la transformación en Reino de la República Italiana es la que aparecerá en la fórmula promulgatoria del Estatuto de Bayona. La fórmula recuerda a la que andando el tiempo, fundamentará la

sentido el caso del Reino de Italia, aunque no idéntico, es semejante. Juicio semejante –el texto ya no se basa en el absolutismo, sino en el pacto siendo el Rey un poder constituido, cuya autoridad se funda en el pacto constitucional mismo– se hallará en R. Frasier: *La maldita guerra...*, cit., p. 114.

²⁰ El texto de los Estatutos Constitucionales del Reino de Italia puede verse *on-line* en www.dirconst.unito.it. La referencia lo es al art. 7 de la Proclamación de 15 de marzo de 1805.

Constitución de 1845, pero con una diferencia capital: mientras que la teoría constitucional doctrinaria las Cortes y el Rey tienen una posición paritaria, en la versión napoleónica, más próxima a la idea del *pactum subjectionis*, la posición del Rey es dominante, por no decir hegemónica.

3.3 A la búsqueda de las razones

[13] Una vez constatado que se ha dado el cambio desde el principio monárquico puro al pacto asimétrico hay que plantear la cuestión de determinar el porqué de ese nada desdeñable cambio.

A título de hipótesis cabría adelantar lo siguiente: fundar el Estatuto en la soberanía regia suponía hacer depender la Carta y el Trono de las renunciaciones de Fernando VII y Carlos IV, ya que la cesión por éstos de sus derechos a favor del Emperador se halla en la base del nombramiento del Rey José y de la emanación del Estatuto. No parece que sea el mejor fundamento para un régimen distinto y una dinastía nueva, en especial cuando la legitimidad de las renunciaciones (y con ellas de la cesión) se hallaba en cuestión, siendo ese uno de los argumentos, y no el menor, de los rebeldes: las renunciaciones no eran válidas porque no se habían hecho en España, no se habían efectuado ante las Cortes ni habían recibido el asentimiento de éstas.²¹ En ese contexto el argumento de la cosoberanía como fundamento del Estatuto resulta políticamente útil: permite establecer un momento fundacional claro y neto, facilita la desactivación del argumento de la nulidad de las cesiones por faltarles el asentimiento de las Cortes, al establecer el consentimiento de pueblo y del Rey como fundamento del nuevo régimen,²² independiza el nuevo sistema del discutible origen definido por las cesiones (los «tratados» del preámbulo del proyecto), y facilita la nacionalización del Estatuto y con él el del nuevo sistema: éste ya no procede de un monarca extranjero sino de una nueva dinastía nacional (a un siglo de la llegada al trono de la Casa de Borbón, recuérdese) y del acuerdo entre el Rey y el pueblo, de conformidad con un discurso de tan amplia aceptación, que aflorará con claridad en boca de los realistas moderados en Cádiz cuando se discuta el art. 3 de la Constitución de 1812.

²¹ No está de más recordar que el decreto de 24 de septiembre de 1810 declara *expressis verbis* que las renunciaciones de Bayona fueron nulas no solo porque fueron obtenidas mediante violencia, «sino principalmente por faltarle el consentimiento de la Nación». Si no se desea ir tan lejos no está de más recordar que tanto algunos fernandistas como el propio Rey usaron del argumento de la necesidad de realizar las renunciaciones ante las Cortes a los efectos de la validez de aquellas en el curso de las conversaciones que precedieron a las renunciaciones mismas.

²² ¡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 oficios respectivos. Azanza en *Actas de la Diputación general de españoles...*, cit., 8/7 p. 48.

[14] No debe perderse de vista que entre la decisión de convocar la Junta Española y la expedición de las correspondientes credenciales en mayo, y la reunión de la misma a partir del 15 de junio, se está produciendo el desmoronamiento del aparato político de la Monarquía, en su mayoría todavía ocupado por un personal director procedente de la etapa del gobierno de Godoy.

Lo que al menos hasta fines de mayo parece factible: la aplicación del modelo impuesto en Nápoles o Westfalia, de un estatuto constitucional fundado en el principio monárquico en el que Napoleón funge de heredero de los Borbones renunciantes, está dejando de serlo a ojos vistas para el momento en el que Junta comienza a trabajar. La progresión de las insurrecciones provinciales y la pérdida de control consiguiente por parte de la combinación de las instituciones centrales de la Monarquía y la fuerza armada francesa supone un cambio radical del escenario originalmente previsto. La idea inicial de un cambio en la cúspide de la pirámide para, una vez efectuada la sustitución de dinastía, impulsar desde ella una transformación sociopolítica que cabría definir como revolucionaria, de tal modo que la nueva dinastía impusiera, desde arriba, las reformas que venía discutiendo y proponiendo la elite ilustrada desde al menos finales del reinado de Carlos III mediante una monarquía autoritaria pero constitucional, estaba quedando fuera de juego por momentos. La primera versión del proyecto «la revolución desde arriba» que conllevaba la nueva dinastía estaba entrando en crisis día a día, y su inviabilidad, en su forma original al menos, estaba clara para el día de la promulgación, lo que tal vez hubiera sido viable el 30 de abril no lo era el 7 de julio. El cambio sobre la marcha del principio de legitimidad insinúa una táctica alternativa, que Bailén clausurará.

[15] Como corresponde al principio de legitimidad adoptado, la reforma constitucional, tal y como la regula el art. 146, exige el acuerdo de los cosoberanos: aplazada hasta doce años después, la iniciativa compete al Rey y la misma debe ser sometida a la deliberación de las Cortes. Parafraseando a Donoso: el Rey con las Cortes son la fuente de todas las cosas legítimas. Claro que el orden que establecerán los doctrinarios será el inverso, y no por casualidad. En política, y en Derecho constitucional, el orden de los factores siempre altera el producto.

¿Es el Estatuto una carta otorgada?

Desde una perspectiva material es claro que lo es. La Carta de Bayona es un texto constitucional elaborado en origen por los servicios del Emperador, sometido a consultas primero informales, y luego a la formal de la Junta, que incorpora los cambios sugeridos por los junteros que el Monarca tiene a bien aceptar y que se impone por *fiat* del César.

Desde una perspectiva formal hay que decir que no, la Carta se diferencia de la Constitución de Westfalia, de la napolitana o de la reforma monárquica de la holandesa de 1805, en que no se basa explícitamente en el principio monárquico,

sino en la doctrina pactista de la soberanía compartida.²³ En este punto el texto bayonés se sitúa, junto con los Estatutos del Reino de Italia, en un lugar intermedio entre los textos citados y las constituciones francesas de 1799 y 1804. Si se desea, el Estatuto se halla en una posición de ambigüedad similar a la que aquejará al Estatuto Real un cuarto de siglo después.

4. LA ESTRUCTURA DE LA CARTA

[16] El tópicus según el cual el modelo político del Estatuto es un modelo autoritario que gira en torno a la figura del Rey es rigurosamente correcto. Lo que Busaall ha denominado la «economía general del texto», que el Emperador no deseaba se alterase, radica precisamente en la centralidad del Rey.

Cuadro II Estructuras de las Constituciones

| | | |
|---|---|------------------------------------|
| <i>Constitución de Bayona</i> | <i>Constitución de Nápoles</i> | <i>Senado-Consulta del Año XII</i> |
| T. I: De la religión. | T. I: De la religión. | – |
| T. II: De la Sucesión de la Corona. | – | T. II: De la Sucesión. |
| T. III: De la Regencia. | T. III: De la Regencia. | T. IV: De la Regencia. |
| T. IV: De la Dotación de la Corona. | T. IV: De la Dotación de la Familia Real y de la C. | – |
| T. V: De los oficios de la Casa Real. | T. V: De los oficiales. | T. VI: De los grandes oficiales. |
| T. VI: Del Ministerio. | T. VI: Del Ministerio. | – |
| T. VII: Del Senado. | – | T. VII: Del Senado. |
| T. VIII: Del Consejo de Estado. | T. VII: Del Consejo de Estado. | T. IX: Del Consejo de Estado. |
| T. IX: De las Cortes. | T. VIII: Del Parlamento Nacional | – |
| T. X: De los reinos y provincias de España en A. y A. | – | – |
| T. XI: Del orden judicial | T. IX: Del orden judicial | T. XIV: Del orden judicial |
| T. XII: De la Administración de Hacienda | – | – |
| T. XIII: Disposiciones Generales | Disposiciones Generales | |

²³ Con nosotros les llevamos el Acta que prescribe los derechos y las obligaciones recíprocas del Rey y de los pueblos. José I en *Actas de la Diputación general de españoles...*, cit., 8/7 p. 47.

La estructura del texto y su ordenación de materias así lo acreditan. El texto da una prioridad absoluta al Rey y a los órganos de apoyo y consejo que al mismo auxilian, y el orden es claro: primero el Rey, después sus dependencias, a renglón seguido los ministros de su majestad, acompañados y seguidos por dos figuras típicamente napoleónicas: Senado y Consejo de Estado. Sólo después de ampliamente sobrepasada la mitad del texto, a partir del art. 60, aparecen las Cortes, a las que siguen lo que primero se denominaran colonias y luego provincias americanas, el orden judicial, la hacienda y lo que en buena medida es un cóctel de derechos fundamentales, garantías y derecho transitorio. La ordenación recuerda muy parcialmente el Senado-Consulta del Año XII, y se diferencia de la más tradicional del texto republicano consular del año VIII, que ubica a las Asambleas antes del «gobierno». Pero no es original. Aunque el texto español es mucho más extenso y más completo, me parece claro a la luz de lo expuesto en el Cuadro II que el Estatuto se redactó sobre la base de la plantilla de la Constitución napolitana de 1808:²⁴ es esta, y no las constituciones francesas, la que suministra la falsilla a partir de la cual se redactó el texto español.

[17] El Estatuto se asemeja a la constitución napolitana por ser introducido mediante un título referente a la religión, que se halla ausente tanto de los textos constitucionales galos como de los precedentes holandés y westfaliano. Recibe del texto de 1804 las reglas relativas a la sucesión de la Corona (bien sea directa, bien mediatamente) y sigue el orden napolitano hasta que llegamos al Senado. Esta es institución que no existe ni en Westfalia ni en Nápoles, ya que el Estatuto es, con la Constitución del reino de Italia, la única no francesa en seguir en este punto el modelo del Año VIII. Son peculiares del texto español las reglas referentes a las provincias americanas, por razones obvias,²⁵ y las destinadas a la ordenación de la Hacienda, tomando del texto napolitano por último el título de cierre.

Visto lo cual no me parece exagerado sostener que el modelo principal que el Estatuto sigue, en orden a su estructura, es el que proporciona la constitución napolitana de 1808, que antecede bien que levemente al texto bayonés, que aparece así como su más próxima pariente. Es ésta, y no el texto de 1804, el que parece se tomó como punto de partida a la hora de la redacción, y ese punto de partida marcó al texto con su impronta, de tal modo que, aun cuando el texto español es mucho más extenso que el napolitano, es de éste de donde procede básicamente la ordenación de materias que define la configuración del Estatuto .Y

²⁴ No cabe citar en este punto ni la Constitución holandesa ni la italiana, porque ambas son no codificadas, aunque la italiana siga muy de cerca el Senado-Consulta del Año XII.

²⁵ La necesidad de disposiciones específicas para América aparece *ab initio* en el discurso de Sanchez de Tejada (*Actas de la Diputación general de españoles...*, cit., 22/6) que suscitó adhesión general, si bien la exposición más detallada de la que en buena medida procede el título casi completamente nuevo sobre el régimen de la parte americana de la Monarquía aparece en la memoria de del Moral (p. 112 y ss.), sin que falte la petición de abolir la denominación de «colonias» (p. 114) ya que «los americanos son una parte de la familia española domiciliada en otro territorio».

no solo la configuración, según veremos. El extendido tópico del Estatuto como adaptación de la constitución del Año VIII o, en su caso, de la del Año XII comienza a quebrar.

5. EL PARLAMENTO EN LA CARTA

[18] Aunque no ha llamado la atención –al menos no lo suficiente–, hay que anotar que el diseño de los cuerpos representativos que efectúa la Carta de Bayona no se corresponde propiamente ni con el propio de las constituciones francesas, ni con el de los textos westfaliano y napolitano, asemejándose superficialmente al diseño de los Estatutos Constitucionales del Reino de Italia, pero solo de modo superficial. El Parlamento previsto en la Constitución española tiene una no escasa dosis de peculiaridad, si es que el término «originalidad» parece excesivo. Mas vayamos por partes.

En primer lugar la estructura tripartita de la Constitución del Año VIII (Senado, Tribunalado, Cuerpo Legislativo), que mantiene el Senado-Consulta del Año X y conserva el Senado-Consulta del Año XII no tiene paralelo en las constituciones napoleónicas no francesas. La diferenciación entre Cuerpo Legislativo y Tribunalado, asambleas que comparten la potestad legislativa, ni tan siquiera aparece como tal en la Constitución de la República Italiana de 1802.

Otra cosa sucede con el modo de designación de los miembros de las asambleas. Como es bien sabido la Constitución del Año VIII, recogiendo parcialmente una idea de Sieyès, elimina las elecciones que viene a ser sustituidas por un sistema de listas de notables entre los cuales efectúa la designación de miembros de aquéllas el Senado. La técnica será conservada en lo esencial, bajo la forma de los colegios electorales, en el Senado-consulta del Año X y reproducida en lo sustancial en el Senado-consulta del año XII; será aceptada por la Constitución republicana italiana de 1802; y de ella pasará a los Estatutos constitucionales del Reino de Italia. Sin embargo la misma no se aplica ni en la Constitución de Westfalia, ni en la napolitana, ni mucho menos en el Estatuto de Bayona.

[19] A partir de la Constitución del Año VIII tanto las constituciones francesas, como los Estatutos de Reino de Italia, como la Carta de Bayona adoptan, bajo la denominación de Senado (unas veces conservador, otras consultivo, otras Senado a secas), una figura peculiar. Residuo de la primitiva idea de Sieyès del *jury constitutionnel*, procedente del Colegio de Conservadores del anteproyecto del mismo autor del Año VIII, el Senado napoleónico tiene la apariencia de una asamblea parlamentaria aristocrática. El Senado napoleónico está pensado como una asamblea de una elite meritocrática, estrechamente asociada al gobierno y la administración, provista mediante designación por parte del Jefe del Estado (ya sea Primer Cónsul, Emperador o Rey) para un mandato vitalicio, que

actúa como auxiliar del mismo. No es un cuerpo legislativo, y de hecho no participa en la elaboración de la ley en ningún caso, con la parcial excepción del previsto en el Sexto Estatuto Constitucional del Reino de Italia. Es más bien un órgano encargado de la designación de cargos, de la supervisión de las operaciones electorales (cuando éstas se dan), y ejerce un muy parcial control de constitucionalidad, algunas veces mediante la revisión de todas o algunas de las leyes votadas por el Cuerpo Legislativo, casi siempre como órgano garante de las libertades personal y de prensa. En este sentido es una figura específica del constitucionalismo bonapartista inexistente fuera del ámbito del mismo (bien sea del I o del II Imperio). Pues bien, en el caso de los Estados satélites el Senado sólo existe en los casos del Reino de Italia y del Estatuto de Bayona, no apareciendo en los demás. El cuadro siguiente lo explicita.

| Cuadro III | | | | | | |
|-------------------|----------|---------|-----------------|-----------|---------|--------|
| Concepto | Año VIII | Año XII | Reino de Italia | Westfalia | Nápoles | Bayona |
| Tribunado | Sí | Sí | No | No | No | No |
| Legislativo (*) | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Senado | Sí | Sí | Sí | No | No | Sí |

(*) En Nápoles: Parlamento Nacional; en España: Cortes.

Sin embargo el régimen del Senado no es uniforme: en el caso de la Constitución del Año VIII los senadores son propuestos en terna y nombrados por cooptación, y en la del Año X el sistema cambia: los candidatos son propuestos por los colegios electorales departamentales (dos por vacante) y nombrados por el Primer Cónsul, que, además, puede nombrar senadores adicionales por sí mismo. Dicha técnica es la que mantiene el Senado-consulta del Año XII y la que acoge el Sexto Estatuto Constitucional del Reino de Italia; por el contrario la Carta de Bayona establece un método distinto: la mera y directa designación real, toda vez que la Constitución española no recoge ni la figura de las listas de notables del Año VIII, ni los colegios electorales del Año X.

[20] Por lo toca al cuerpo legislativo, sea cual sea su denominación, ninguna Constitución de los Estados satélites del Imperio reproduce la dualidad Tribunado/Cuerpo Legislativo. En el caso del Reino de Italia *prima facie* se mantiene la ausencia, detectable en los textos franceses, de cualquier rasgo de representación corporativa o estamental. No obstante ésta, si bien no aparece a la hora de determinar directamente la organización del legislativo, si aparece en la organización de los colegios electorales. A diferencia de lo que sucede en el caso

francés, que estos están formados indistintamente por ciudadanos sin otra exigencia que la de requisitos censitarios, en el caso del Reino de Italia aparece en el seno de dichos colegios una diversificación pseudoestamental, que se hereda de la Constitución republicana de 1802: los colegios electorales se dividen en tres categorías: los propietarios (*possidenti*), los intelectuales (*dotti*) y los mercaderes (*comerzianti*). En contrapartida tanto el texto de Westfalia como el napolitano prescinden de los colegios electorales y adoptan una estructura corporativa de la representación. En la forma más acabada, sin duda la referida al Parlamento Nacional napolitano, éste se divide en cinco brazos: el del clero, el de la nobleza, el de los *possidenti*, el de los *dotti* y el de los comerciantes. Aparentemente la misma técnica es seguida por los arts. 61 y ss. del Estatuto de Bayona, pero las cosas no son exactamente así.

[21] Por de pronto el Estatuto parece más tradicional: las Cortes se componen de tres estamentos, designados como tales ex art. 61: clero, nobleza y pueblo. A su vez el estamento popular se subdivide en diputados electos por las provincias, diputados de las ciudades, los diputados de los «negociantes o comerciantes» y los diputados de las universidades y los intelectuales. Como se ve fácilmente el esquema de los propietarios, los comerciantes y los *doctos* se reproduce. Sin embargo la dosificación de la representación es muy distinta de los casos westfaliano y napolitano: los diputados de los dos estamentos privilegiados se hallan en palmaria minoría (50 de 172). En sí mismo esto no resultaría decisivo si se votara por estamentos, pero no es así: la Constitución es clara al señalar que las decisiones de las Cortes se adoptan mediante voto por cabezas, mediante escrutinio secreto y decisión por mayoría absoluta.²⁶ A diferencia del Estatuto Real o el texto de 1845 la representación de la *maior ac melior pars regni* no se efectúa en la forma de la Asamblea separada y propia, y desde este punto de vista cabría señalar un hilo de continuidad con las Cortes del Antiguo Régimen ...si no fuera porque en ellas solo existe el brazo real desde el siglo XVI, aun cuando se trate de dar un aire de continuidad tal cosa no existe, las Cortes josefinas hubieren sido una criatura política nueva.

[22] Un análisis más preciso acentúa las diferencias: mientras que en el caso westfaliano y napolitano es el rey el que nombra, directa o mediatemente, a todos los miembros del cuerpo legislativo, y en el de la República y el Reino de Italia es el colegio de censores el que designa de entre los propuestos por los colegios electorales, el régimen establecido en Bayona es muy distinto en una buena parte. Por de pronto son designados por el Rey los miembros tanto del estamento clerical como del de la nobleza, según un régimen no muy distinto del napolitano. Los diputados de los sabios son asimismo nombrados por el Rey, pero de entre listas formadas por las Universidades y el Consejo Real, en tanto que los diputados

²⁶ Se introdujo a iniciativa de Ranz Romanillos y despierta inmediatamente el recuerdo de los Estados Generales tras el juramento del *Jeu de Paume*.

de los comerciantes son de designación regia a propuesta de los Tribunales y Juntas de Comercio. Pero la mayoría absoluta de los diputados (92) es de elección: los de las ciudades son elegidos por los Ayuntamientos en tanto que los diputados de las provincias o bien los son por las juntas de elección (Península) o bien por los ayuntamientos (América), cosa que no sucede ni tan siquiera en el caso francés.

Es claro que el Gobierno de Su Majestad habría tenido una fuerte influencia sobre la composición de las Cortes, pero no es menos claro que en el diseño bayonés hay un fuerte componente de elección que no existe en las Constituciones de los Estados satélites y que en la misma Francia ha desaparecido con la Constitución del Año III, último caso de asambleas galas electas.

6. EL CONTENIDO DE LA CARTA

[23] El análisis, aun sumario, de la estructura del Estatuto ya nos indica que al menos algunas partes del texto –aquéllas que carecen de homólogo, bien sea en los textos constitucionales franceses, bien en los de los Estados satélites del Imperio–, no pueden proceder de los citados y, de algún modo tienen que ser originales. El caso más claro es el de las disposiciones referentes a la parte americana de la Monarquía, pero dista de ser el único.

Por de pronto podemos comenzar por el caso de las modificaciones que se introducen en el texto a iniciativa de los miembros de la Junta, seguiremos con los precedentes del constitucionalismo napoleónico y cerraremos con los que, efectuado lo anterior, carecen de precedente que sea a la vez directo y conocido. A tales efectos he dividido el texto en nueve bloques, el primero es el referido a la ordenación de la confesionalidad, y se corresponde con el Tít. I del texto; el segundo, de largo el más extenso, reúne la regulación de la Monarquía y comprende los Títulos que van del II al V ambos inclusive; el tercero se refiere al Ministerio y se corresponde con el Tít. VI; el cuarto se refiere al Senado y coincide con el Tít. VII; el quinto es el referido al Consejo de Estado, y coincide con el Tít. VIII; el sexto se refiere al Parlamento y coincide con el Tít. IX; el séptimo es el referido a las colonias y coincide con el Tít. X; el octavo se refiere a la judicatura, y coincide con el Tít. XI; y el noveno y último refunde los temas hacendísticos y la macedonia de las disposiciones generales, buena parte de la cuales se relacionan con la hacienda.

6.1 Los preceptos modificados a iniciativa de la Junta

[24] Se incluyen aquí únicamente aquellos preceptos de los que consta en las Actas que fueron objeto de propuestas de reforma por parte de los junteros y respecto de los cuales la comparación entre el proyecto sometido a consulta de los mismos y el texto definitivo permite determinar que dichas propuestas se

recogieron al menos en lo sustancial (y en no pocos casos literalmente). Aunque casi siempre se trata de propuestas inspiradas en el Derecho nacional, no faltan los casos en los que las propuestas de reforma reclaman la inclusión de preceptos constitucionales propios del constitucionalismo napoleónico francés. Es pues una propuesta de determinación de un mínimo de originalidad indisputable, y no me parece casual que se hallen aquí los escasísimos casos en que el Estatuto coincide con el texto de la Constitución de 1812.²⁷

En sustancia los preceptos que proceden de las aportaciones de los junteros (en su mayoría bien poco entusiastas, todo hay que decirlo)²⁸ y que van más allá de las meras correcciones terminológicas²⁹ se pueden resumir del siguiente modo:

Cuadro IV Modificaciones introducidas a la propuesta de la Junta

| <i>Bloque</i> | <i>Fecha</i> | <i>Materia</i> | <i>Precepto</i> | <i>Pág. Actas</i> |
|---------------|--------------|--------------------------|-----------------|-------------------|
| I | – | – | – | – |
| II | 27/6 | Juramento regio | Art. 5 | 38 |
| | 28/6 | Juramento cívico | Art. 7 | 42 |
| | 27/6 | Consejo de Regencia | Art. 16 | 38 |
| | 27/6 | Tutoría testamentaria | Art. 20 a) | 38 |
| | 28/6 | Consejo de Tutela | Art. 20 b) | 42 ... 5 |
| III | 27/6 | Reunión ministros | Art. 29 | 38 ... I |
| IV | 28/6 | Edad senadores * | Art. 33 | 43 |
| | 27/6 | Mandato senadores * | Art. 34 | 39 |
| | 27/6 | Estados excepcionales * | Art. 38 | 39 ... 3 |
| V | 28/6 | Asistencia heredero | Art. 53 | 42 ... I |
| VI | 27/6 | Exigencia bienes raíces | Art. 72 | 39 |
| | 27/6 | Reelección 2ª mandato | Art. 75 | 39 |
| | 28/6 | Presidencia edad | Art. 78 | 43 |
| | 27/6 | Trienalidad presupuestos | Art. 82 | 38 |

²⁷ El aplazamiento del jurado, que se ve como prematuro, y que es una de escasas coincidencias de la Carta con la Constitución de 1812, es sostenido por Pereyra (p. 78) y Ranz Romanillos (p. 83). Conviene recordar que este último asesoró a la «fracción de comisión» que redactó el proyecto constitucional en 1811.

²⁸ Falta de entusiasmo que se debe a un estricto conservadurismo en algunos casos, conservadurismo que según es fama llegó a incomodar al propio Napoleón, pero que se debe al deseo de no comprometerse por parte de no pocos miembros. No son raros los que se excusan en una pretendida ignorancia para no manifestar opinión y dejar abiertas todas las opciones.

²⁹ Por ejemplo, el cambio de la denominación de la cartera de asuntos religiosos, o la calificación de los hijos del rey como Infantes

| | | | | |
|------|------|-------------------------------------|----------|----------|
| | 28/6 | Comp. Cortes | Art. 82 | 43 ... 5 |
| VII | 28/6 | Lista provincias | Art. 92 | 42 ... I |
| VIII | 27/6 | Unidad códigos | Art. 96 | 39 |
| | 28/6 | C. Real: T. reposición | Art. 104 | 42 |
| | 27/6 | Aplazamiento jurado | Art. 106 | 39 |
| | 27/6 | Compe. Reposición | Art. 107 | 39 |
| | 28/6 | Alta Corte ** | Art. 110 | 43 |
| | 28/6 | Único Código de Comercio | Art. 113 | |
| IX | 28/6 | Inclusion todo título Deuda pública | Art. 115 | 43 ... I |

(*) Suponen la inclusión de normas procedentes de los arts. 15, 19 y 92 de la Constitución del Año VIII

(**) Supone inclusión de figura tomada del S-C del Año XII.

[25] En conjunto nos aparece un total de veintitrés supuestos en los que el texto definitivo recoge propuestas determinadas efectuadas por miembros concretos de la Junta que resultan fáciles de ubicar. Sobre un total de 152 items, correspondientes a 146 artículos, aquéllas suponen algo más del quince por ciento del total de texto, que no es mucho pero tampoco negligible.

Un examen aun superficial muestra que son de esta procedencia los cambios en el sistema de juramentos (de cuya trascendencia ya se habló) la adaptación del régimen de minoría y tutela que en principio sigue el modelo del S-C del Año XII al derecho y la costumbre nacionales,³⁰ las reglas destinadas a hacer necesaria la convocatoria periódica de las Cortes, reservando explícitamente a éstas el voto de las contribuciones y los presupuestos,³¹ y algunas normas sobre procedimiento y competencia de los tribunales, generalmente motivadas por las necesidades específicas de la parte americana de la Monarquía.³² Además, a los casos citados cabría agregar un puñado que si bien proceden de propuestas hechas por los junteros el momento de su admisión resulta difícil de determinar mediante

³⁰ Es muy abundante el rechazo de la tutela y regencia ministeriales, y la defensa como alternativa de la asignación senatorial de tales papeles, lo que a la postre tendrá éxito. Vide Amorós (p. 80), Alcalá Galiano (p. 84), Góngora (p. 86) Angulo (p. 88) o Mila de la Roca y Herrera (p. 114).

³¹ Proponen la naturaleza temporal de las normas fiscales al efecto de asegurar la reunión periódica de las Cortes De la Isla (25/6 p. 35), a tal efecto proponen la trienalidad de leyes financieras y presupuesto Alcalá Galiano (pp. 84-85) y el propio De la Isla (pp. 94/95).

³² La ampliación de la competencia a las Audiencias de Ultramar en lo afectante a los recursos de reposición es demanda abundante. Así aparece tangencialmente en el discurso de Sánchez de Tejada (22/6 p. 28 y ss.) y es sostenida expresamente por el Inquisidor General (Ettenhard, p. 82), Ranz Romanillos –que combate la propuesta del proyecto de asignar dicha competencia al Consejo Real (p. 83)–, o Angulo (p. 88).

las Actas. Si dejamos de lado la modificaciones de estilo tales cambios serían los siguientes:

| Cuadro V | | |
|---------------------------|----------------------------|---|
| <i>Ubicación</i> | <i>Autor</i> | <i>Materia</i> |
| Ultimo inciso del Art. 2. | Arribas y Gómez Hermosilla | Aprobación por las Cortes del heredero designado por el Rey |
| Art. 6 | Ettenhard y R. Romanillos | Juramento regio |
| Arts. 43 y 48 | n.c. | Eficacia decisiones de Juntas senatorias |
| Art. 80 | Ranz Romanillos | Quórum de decisión de las Cortes y voto por cabeza |
| Art. 87 | Herrero | Igualdad de españoles europeos y americanos |
| Art. 88, 89 y 90 | Del Moral | Libertad de comercio en América |
| Art. 93.b) | Del Moral | Exigencia de bienes raíces a los diputados americanos |
| Art. 142 | Angulo | Liberación de las encomiendas |

Lo que supone un total de once modificaciones adicionales debidas a los miembros de la Junta, en general de tono menor. Si las agregamos a las vistas en el caso anterior sumarían 34 preceptos introducidos o reformados a iniciativa de los junteros, lo que eleva el conjunto de tales modificaciones a algo mas de un quinto (el 22'4%) del total. Del conjunto de las modificaciones hay dos que destacan por su importancia, y que tienen por consecuencia definir el régimen bayonés como menos autoritario que el napolitano o el del texto westfaliano: los juramentos regio y cívico que dan visibilidad al pacto constitucional y las reglas que establecen la necesidad del voto por cabeza y mayoría absoluta y de al menos la reunión trienal del Parlamento.³³

³³ No esta de más recordar que el Parlamento previsto en el texto napolitano de 1808 nunca pasó de la letra impresa.

6.2 Los preceptos procedentes de las Constituciones napoleónicas

[26] ¿En que medida el tópic de la Constitución de Bayona como *ersatz* de las francesas de 1799 y 1804 es correcto? ¿En que medida el texto español es tributario de las constituciones de los Estados satélites? Por de pronto, y visto lo visto, cabe afirmar de entrada que la influencia del texto consular estricto no va a ser muy importante, que tiene posibilidades de serlo la del Senado-Consulta del Año XII, y que parece que entre las Constituciones otorgadas debe ocupar un papel principal el texto napolitano.

En efecto no es de esperar que el texto consular, basado en la soberanía nacional, republicano, que procede en buena medida de una mano distinta de la de Napoleón (la de Sieyès, naturalmente), que diseña una estructura y composición distintas de la representación nacional y que, en la medida en que perdura, lo hace integrada en texto de la Constitución imperial de 1804 vaya a tener un impacto destacable. Pero esa primera impresión deja de lado un detalle de no escasa trascendencia: es la Constitución consular la que configura lo que va a ser una figura típicamente napoleónica: el Senado conservador,³⁴ reliquia de la idea de *jury constitutionnel* propuesto por Sieyès en 1795, detalle tanto más relevante cuanto que el texto español, a diferencia de los textos napolitano y westfaliano, y a imagen y semejanza de las constituciones francesas, sí contempla el Senado. De otro lado no es de esperar una profunda influencia del ordenamiento propio del Reino de Italia, de un lado porque el mismo se asemeja al caso holandés en que supone una adaptación de una Constitución republicana precedente (en el caso la italiana de 1802),³⁵ y del otro porque la Constitución del Reino de Italia no integra un texto único codificado, como sucede en los casos antecitados, sino en una serie de Estatutos Constitucionales que operan una mixtura entre el Senado-consulta del Año XII y la Constitución republicana de 1802.

[27] Por lo que al primer bloque (art. 1) afecta el texto no puede proceder ni de las constituciones francesas, ni de los textos holandés y westfaliano, todos ellos estrictamente laicos, pero sí procede, directa e inequívocamente, del art. 1 de la Constitución de Nápoles de 1808, otro país de confesionalidad católica exclusiva, sin apenas variación (*Vide Cuadro VI*).³⁶

³⁴ Tan típica que resucitará en la Constitución francesa de 1852, y será mantenido por la reforma operada mediante el Senado-Consulta de 1852 que introduce el II Imperio.

³⁵ A su vez heredera parcial de la Constitución de la República Cisalpina de 1797.

³⁶ La Constitución republicana de 1802 hacía del catolicismo la religión del Estado. Su conservación como tal era una de las condiciones asumidas por Napoleón al efecto de emanar los Estatutos Constitucionales, y estos en efecto la recogen al regular el juramento regio. No obstante la fórmula bayonesa proviene directamente del texto napolitano.

[28] Bien distinto es el caso del segundo bloque, que agrupa las disposiciones referentes a la Corona, la familia y la casa del Rey, y en la que el empeño de reservar los tronos de los distintos Estados a los miembros de la familia directa del Emperador conduce a una abundante imitación, cuando no reproducción, de los enunciados y reglas del Senado-Consulta del Año XII (*Vide* Cuadro VI A).

Cuadro VI A)

| | | |
|-------------------|----------------------------|--|
| <i>Título I</i> | | |
| Art. I | Religión | Art. I Const. de Nápoles |
| Procedentes | I | |
| Originales | 0 | |
| Totales | I | |
| <i>Título II</i> | | |
| Art. 2.a) | Ley Sálica | T. II, Art. 3 S-C Año XII; Art. 2 Const. holandesa 1806; Art. 6 Const. de Westfalia; T. II Const. de Nápoles. |
| Art. 2.b) | Retorno | Art. 5 S-C Año XII; Art. 6 Const. Westfalia. |
| Art. 2.c) | Luis Napoleón | Art. 6 S-C Año XII; Art. 6 Const. Westfalia |
| Art. 3 | No reunión | Art. 2 <i>in fine</i> Const. Holandesa de 1806 |
| Art. 6 | Fórmula juramento | Art. 53 S-C Año XII |
| <i>Título III</i> | | |
| Art. 8 | Minoría | Art. 17 S-C Año XII; Art. 4 Const. Holanda; Art. 8 Const. Westfalia; T. IV, Art. I Const. Nápoles; Art. I 2º <i>Sta. Cos.</i> del Reino de Italia. |
| Art. 9 | Edad regente | Art. 18 S-C Año XII; Art. 2, 2º <i>Sta. Cos.</i> del Reino de Italia |
| Art. 10 | Designación Regente | Art. 19 S-C Año XII |
| Art. 11 | Regencia | Art. 5, 2º <i>Sta. Cos.</i> del Reino de Italia |
| Art. 12 | Regencia | Art. 6, 2º <i>Sta. Cos.</i> del Reino de Italia |
| Art. 13 | No responsabilidad Regente | Art. 26 S-C Año XII; Art. 8, 2º <i>Sta. Cos.</i> del Reino de Italia |
| Art. 14 | Imputación | Art. 26 S-C Año XII |
| Art. 18 | Regencia | Art. 9, 2º <i>Sta. Cos.</i> del Reino de Italia |
| Art. 19 | Guarda del Rey | Art. 30 S-C Año XII; T. III, Art. 4 Const. de Nápoles |

| | | |
|--------------------------------|----------------------|---|
| <i>Título IV</i> ³⁷ | | |
| <i>Título V</i> | | |
| Art. 21 | Patrimonio regio | Art. 1, 2º S Const. del Reino de Italia (parcial) |
| Art. 25 | Oficios Real Casa | T. V, Art. 1 Const. de Nápoles |
| Art. 26 | Servidumbre Real | T. V, Art. 2 Const. de Nápoles. |
| Procedentes | 17 | |
| Originales | 11 | |
| Totales | 28 | |
| <i>Título VI</i> | | |
| Art. 27 | Composición | T. VI, Art. 1 Const. de Nápoles |
| Art. 28 | Refrendo | T. VI, Art. 2 Const. de Nápoles |
| Art. 31 | Respons. Ministerial | Art. 20 Const. Westfalia; T. VI, Art. 3 Const. de Nápoles |
| Procedentes | 3 | |
| Originales | 2 | |
| Totales | 5 | |

[29] Por lo que afecta al Ministerio hay que hacer notar que suscitó abundante debate en razón de las prácticas seguidas bajo Godoy, que hacían que se contemplara con prevención la posibilidad de ostentar simultáneamente varias carteras. Por lo demás la originalidad es aquí escasa (*Vide* Cuadro VI A).

[30] A diferencia de los casos de Westfalia y Nápoles, y a imagen y semejanza de los textos de los años VIII y XII y del Reino de Italia, el Estatuto incluye entre sus previsiones la figura del Senado, en los términos en que lo introdujo la Constitución consular, esto es: como un cuerpo consultivo y gubernativo de nombramiento vitalicio al que se encomienda un remedo de control de constitucionalidad, en especial la tutela de algunos derechos fundamentales. Aunque algunas de las disposiciones afectantes se hallan en el noveno bloque, formando parte de las «disposiciones generales», el grueso de las atinentes al Senado se hallan en el título al mismo dedicado. Hay que señalar que junto con el régimen sucesorio esta es la materia en la que la influencia del Sexto

³⁷ Si bien los textos no tienen precedente, hay que hacer constar que la descripción sumaria del patrimonio de la Corona y la inclusión de la lista civil y su régimen en la Constitución provienen del texto galo de 1804, más o menos retocado por los Estatutos Segundo, y sobre todo, Tercero del Reino de Italia.

Estatuto Constitucional italiano es más fuerte y ello aun cuando en el caso español no se da el supuesto italiano de surgimiento del Senado a partir de órgano preexistente. El balance particular es como indica el Cuadro VI B).

Cuadro VI B)

| | |
|-------------------|--|
| <i>Título VII</i> | |
| Art. 32.1 | Art. 9 y 57.1 S-C Año XII; Art. 1 6° Sta. Cos. Reino de Italia |
| Art. 32.2 | S.P. |
| Art. 33 | Art. 15 Const. Año VIII propuesta de la Junta, 28/6 p. 43 que recoge casi exactamente el texto del Art. 26 6° Sta. Cos. Reino de Italia; T. VI, Art. 3 Const. de Nápoles |
| Art. 34 | Art. 19 Const. Año VIII modificado Junta 27/6 p. 39 |
| Art. 36 | Art. 4 2° pfo. 6° Sta. Cos. Reino de Italia |
| Art. 37 | Art. 5 6° Sta. Cos. Reino de Italia |
| Art. 38 | Art. 92 Const. Año VIII modificado Junta 27/6 p. 39 |
| Art. 40 | Art. 60 S-C Año XII; Art. 18 (parcial) 6° Sta. Cos. Reino de Italia |
| Art. 41 | Art. 61 S-C Año XII |
| Art. 42 | Art. 62 S-C Año XII |
| Art. 43 | Art. 63 S-C Año XII |
| Art. 45 | Art. 64 S-C Año XII |
| Art. 46 | Art. 65 S-C Año XII |
| Art. 47 | Art. 66 S-C Año XII |
| Art. 48 | Art. 67 S-C Año XII |
| Art. 50 | Art. 68 S-C Año XII |
| Art. 51 | Art. 74 S-C Año XII (parcial) |
| Procedentes | 16 |
| Originales | 5 |
| Totales | 21 |

[31] El Consejo de Estado es figura cuyo tratamiento constitucional debido a la participación del mismo en la producción legislativa es típico del

constitucionalismo napoleónico, ahora bien la regulación bayonesa procede más del texto westfaliano que de la Constitución de 1804 (Vide Cuadro VI C)

Cuadro VI C)

| | |
|--------------------|--|
| <i>Título VIII</i> | |
| Art. 52 | Art. 76 S-C Año XII (parcial) |
| Art. 54 | Art. 42, 3º <i>Sta. Cos.</i> Reino de Italia |
| Art. 57 | Arts. 22 y 26 Const. Westfalia |
| Art. 58 | Art. 27 Const. Westfalia |
| Art. 59 | Art. 28 Const. Westfalia |
| | Art. 36, 3ª <i>Sta. Cos.</i> Reino de Italia |
| Procedentes | 5 |
| Originales | 4 |
| Totales | 9 |
| <i>Título IX</i> | |
| Art. 61 | T. VIII, Art. 1 Const. de Nápoles |
| Art. 62 | T. VIII, Art. 2 Const. de Nápoles |
| Art. 63 | T. VIII, Art. 3 Const. de Nápoles |
| Art. 65 | T. VIII, Art. 5 Const. de Nápoles |
| Art. 66 | T. VIII, Art. 6 Const. de Nápoles |
| Art. 73 | T. VIII, Arts. 12 y 13 Const. de Nápoles |
| Art. 74.1 y 2 | S.P. / T. VIII, Art. 4 Const. de Nápoles |
| Art. 76 | Art. 33 Const. de Westfalia, T. VIII, Art. 14 Const. de Nápoles, Art. 44 3º <i>Sta. Cos.</i> del Reino de Italia |
| Art. 80 | T. VIII, Art. 14 Const. de Nápoles |
| Art. 81 | T. VIII, Art. 14 Const. de Nápoles |
| Procedentes | 10 |
| Originales | 17 |
| Totales | 27 |

[32] Bien distinto es el tratamiento del Parlamento, para el que se conserva la denominación tradicional de Cortes. En este caso ni se sigue la compleja

estructura de la constitución consular, que reproduce la redacción original del texto imperial (la supresión del Tribunado será posterior a Bayona), ni sus técnicas de representación. A imagen y semejanza de las Constituciones de Westfalia y Nápoles se da al Parlamento una organización pseudoestamental, en el caso prácticamente paralela a la prevista en el texto napolitano (*Vide Cuadro VI C*).

[33] Asimismo distinto es el tratamiento de lo que primero se denominaron las colonias y después las provincias de América y Asia. En este caso la influencia del constitucionalismo napoleónico precedente es rigurosamente nula, suponiendo su regulación una auténtica novedad (*Vide Cuadro VI D*).

Cuadro VI D)

Título X

| | |
|-------------|---|
| Procedentes | 0 |
| Originales | 9 |
| Totales | 9 |

Título XI

| | |
|-------------|---|
| Art. 96 | S.P. redactado según propuesta de la Junta 27/6 p. 39. Con influencia del Art. 56 3º <i>Sta. Cos.</i> del Reino de Italia |
| Art. 97 | Art. 49 Const. de Westfalia |
| Art. 98 | Art. 52 Const. de Westfalia T. IX, Const. de Nápoles |
| Art. 99 | Art. 50 Const. de Westfalia |
| Art. 100 | Art. 51 Const. de Westfalia |
| Art. 106 | Art. 46 Const. de Westfalia. aplazamiento del jurado por petición de la Junta 27/6 p. 39 |
| Art. 108 | Art. 106.I S-C Año XII |
| Art. 110 | Art. 104 S-C Año XII, composición propuesta Junta 28/6 p. 43 |
| Art. 112 | Art. 18 (parcial) 3º <i>Sta. Cos.</i> del Reino de Italia |
| Procedentes | 9 |
| Originales | 10 |
| Totales | 19 |

[34] Por lo que afecta a la judicatura el texto adopta la concepción napoleónica de la justicia como Administración que presta un servicio público mediante funcionarios, bien que dotados de una posición peculiar, concepción más próxima a la propia del Antiguo Régimen que a la concepción de la justicia como Poder Judicial propia del constitucionalismo liberal (*Vide Cuadro VI D*).

[35] El noveno y último bloque tenía que ser forzosamente mucho más original que el resto por dos razones: de un lado por las peculiaridades de la muy deficiente organización del sistema fiscal español de la época, y de los diversos tipos de deuda pública existentes, y del otro porque las «disposiciones generales» reúnen buen número de disposiciones de naturaleza transitoria destinadas en buena medida a establecer una ordenada supresión del régimen señorial. De hecho si existe una influencia externa importante en esta parte se debe mas que nada a que, como se señaló, aquí se incluye una parte sustantiva de los derechos individuales y su protección senatorial, cuyas reglas proceden en esencia de la Constitución consular (*Vide Cuadro VI E*).

Cuadro VI E)

| | |
|-------------|-----------------------------|
| T. XII | |
| Art. 117 | Art. 16 Const. de Westfalia |
| T. XIII | |
| Art. 124 | Art. 5 Const. de Westfalia |
| Art. 126 | Art. 76 Const. Año VIII |
| Art. 128 | Art. 77 Const. Año VIII |
| Art. 129 | Art. 78 Const. Año VIII |
| Art. 130 | Art. 79 Const. Año VIII |
| Art. 131 | Art. 80 Const. Año VIII |
| Art. 132 | Art. 81 Const. Año VIII |
| Art. 133 | Art. 82 Const. Año VIII |
| Procedentes | 9 |
| Originales | 24 |
| Totales | 33 |

[36] En una primera aproximación una visión del conjunto del Estatuto de Bayona vendría a tener un perfil muy semejante al siguiente:

Cuadro VII Resumen de procedencia por bloques

| Categoría | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX |
|-------------|---|----|-----|----|---|----|-----|------|----|
| Procedentes | 1 | 17 | 3 | 16 | 5 | 10 | – | 9 | 9 |
| Originales | – | 11 | 2 | 5 | 4 | 17 | 9 | 10 | 24 |
| Total | 1 | 28 | 5 | 21 | 9 | 27 | 9 | 19 | 33 |

Fácilmente se percibe que la influencia del constitucionalismo napoleónico es muy fuerte en el inicio y desciende progresivamente según avanzamos en el texto. No debe extrañar que las cosas sea así: si el sistema del Estatuto gira en torno a la figura del Rey primero y sus órganos de apoyo después y ese es precisamente el orden de materias que sigue la Constitución (como casi todas sus parientes) difícilmente podría ser de otro modo. Si acaso dejar constancia que la influencia de las reglas sobre sucesión que provienen del texto de Año XII, y que son muy fuertes en los casos italiano, holandés, westfaliano y napolitano aun siéndolo en el caso de Bayona es en nuestro caso menor, por razones que a estas alturas deben ser punto menos que obvias. Un resumen de los textos da, en una primera aproximación, un resultado que puede configurarse del siguiente modo

Cuadro VIII Procedencia. Resumen general

| Categoría | Número | Porcentaje |
|-------------|--------|------------|
| Procedentes | 70 | 46'05 |
| Originales | 82 | 53'95 |
| Total | 152 | 100'00 |

[37] Otra cosa es las procedencias. A estas alturas ya sabemos que las fuentes son plurales, que en ellas figuran los textos franceses de 1799 y 1804,³⁸ amén de las constituciones de los Estados satélites y, *prima facie*, también podemos determinar que la influencia de los precedentes no se distribuye de modo uniforme a lo largo y ancho del texto.

En pocas palabras: la regulación de la Iglesia procede directamente de la Constitución napolitana, el supuesto más importante de influencia múltiple se da en el caso de la regulación de la Corona, lo que tiene fácil explicación si se considera que la disciplina peculiar del orden de sucesión en la Corona imperial que establece el texto francés de 1804 es imitado, por no decir reproducido, en la

³⁸ Curiosamente no he detectado ningún supuesto de extracción referido al Senado-Consulta del año X, pues si bien en algún caso hay coincidencia entre éste, el texto de 1804 y el Estatuto de Bayona, sistemáticamente los redactores de la Constitución española recurren a la versión del Año XII.

adición monárquica a la constitución holandesa de 1806, en el Reino de Italia (Estatutos primero a tercero) en el texto westfaliano y en la Constitución napolitana. Es la disciplina del trono, con reglas tan ajenas al Derecho nacional como la Ley Sálica, en unión de la regulación del Senado donde la influencia textual del constitucionalismo napoleónico es mayor, en conjunto suponen algo más de la mitad de varianza. La influencia es baja en todos los demás bloques e inexistente en el referido a las provincias americanas que carece de precedente galo. Un resumen quedaría más o menos como indican los Cuadros IX y X (nótese que la existencia de textos similares en varias constituciones precedentes hace que la suma sea superior al número de preceptos afectados).

[38] En cuanto a los textos-fuente habría que discriminar entre las Constituciones francesas y las de los Estados satélites. Proceden de las constituciones francesas un total de 34 –esto es: algo más de un tercio–, en tanto que proceden del constitucionalismo derivado algo más del 62%. Me parece que resulta claro que son estas últimas más bien que las primeras donde los redactores fueron a buscar inspiración. De entre las constituciones francesas, la específica de la Constitución consular se refiere exclusivamente al Senado, tanto en lo que tiene de influencia directa como en lo que tiene de influencia mediata –texto de 1804 mediante–. La influencia específica del Senado-Consulta del Año XII se ciñe al régimen dinástico (la reserva de los tronos a los miembros del clan Bonaparte) a lo que cabe agregar las matizaciones que se hacen a la regulación inicial del Senado. La influencia del texto holandés es muy baja y se ciñe, en su caso, al citado régimen dinástico. No sucede lo mismo con los casos italiano, westfaliano y napolitano.

De manera más precisa el resultado del análisis se ve en el Cuadro XI.

Cuadro IX Textos de procedencia (*)

| Bloque / Const. | Del Año VIII | Del Reino de Italia | Del Año XII | Holandesa | De Westfalia | De Nápoles | Concepto |
|-----------------|--------------|---------------------|-------------|-----------|--------------|------------|--------------|
| Primero | – | – | – | – | – | 1 | Religión |
| Segundo | – | 7 | 10 | 3 | 4 | 5 | Corona |
| Tercero | – | – | – | – | 1 | 3 | Ministerio |
| Cuarto | 3 | 5 | 11 | – | – | – | Senado |
| Quinto | – | 2 | 1 | – | 3 | – | C. de Estado |
| Sexto | – | 1 | – | – | 1 | 10 | Cortes |
| Séptimo | – | – | – | – | – | – | Colonias |
| Octavo | – | 2 | 2 | – | 5 | 1 | Judicatura |
| Noveno | 7 | – | – | – | 2 | – | H. y C. G. |
| Total | 10 | 17 | 24 | 3 | 16 | 20 | |

Cuadro X Textos de procedencia por materias

| <i>Concepto</i> | <i>Número</i> | <i>Porcentaje</i> |
|-------------------|---------------|-------------------|
| Religión | 1 | 1'1 |
| Corona | 29 | 32'2 |
| Ministerio | 4 | 4'4 |
| Senado | 19 | 21'1 |
| Consejo de Estado | 6 | 6'7 |
| Cortes | 12 | 13'3 |
| Colonias | – | – |
| Judicatura | 10 | 11'1 |
| H. y C. G. | 9 | 10'00 |
| Total | 90 | 100 |

Cuadro XI Textos de procedencia. Constituciones francesas y de los Estados satélites

| <i>Concepto</i> | <i>Constituciones francesas</i> | <i>De los Estados satélites</i> | <i>Total</i> |
|-------------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------|
| Religión | – | 1 | 1 |
| Corona | 10 | 19 | 29 |
| Ministerio | – | 4 | 4 |
| Senado | 14 | 5 | 19 |
| Consejo de Estado | 1 | 5 | 6 |
| Cortes | – | 12 | 12 |
| Colonias | – | – | – |
| Judicatura | 2 | 8 | 10 |
| H. y C. G. | 7 | 2 | 9 |
| Total | 34 | 56 | 90 |

[39] Por su parte la estructura corporativa de las Cortes procede casi en su integridad, del texto napolitano, que alcanza en la ordenación parlamentaria su

máxima influencia.³⁹ Cabe plantearse por qué el Estatuto de Bayona adopta la estructura corporativa de las Cortes, en lugar de optar por la traslación de la técnica propia de las Constituciones francesas combinando una representación moderna con la sustitución de la elección por la designación entre listas de notables (idea, en origen, de Sieyès) que adopta el texto consular, en especial si se considera que esa fue la petición explícita que se hizo en el influyente dictamen que presentaron Arribas y Gómez Hermosilla.⁴⁰ Desde luego poco hubiera costado dejar de lado el Tribunado (que el propio Emperador suprimirá andando el tiempo) y reproducir la dualidad de Senado y Cuerpo Legislativo. No es descartable que la adopción de la solución corporativa obedeciera no tanto al propósito de contentar *pro forma* al potente grupo conservador presente en la Junta, cuanto dotar de una diferenciación a las Cortes al efecto de evitar o disminuir el impacto de una eventual objeción de imitación francesa, y facilitar la admisión del texto mismo. En todo caso hay que hacer notar que la representación corporativa presente en Bayona se separa muy seriamente de los precedentes westfalio y napolitano en una cuestión crucial: en los casos citados, y en especial en el napolitano, difícilmente cabe hablar de representación, toda vez que la totalidad de los miembros del Parlamento lo son por designación regia, cosa que no sucede en la Constitución española.

[40] En rigor no cabe hablar, en el caso español al menos, de representación estamental. Es cierto que *prima facie* nos hallamos ante una asamblea estamental, y de estamentos hablan explícitamente los arts. 61 a 64 del Estatuto. Además, y a diferencia del Estatuto Real, los miembros de los estamentos sesionan juntos en una asamblea única. Sin embargo los diputados no representan a sus poderdantes, sino a la Nación, como se sigue del 61 *in principio*, lo que no deja de ser lógico puesto que en rigor no hay ni mandato, ni apoderamiento, ni instrucciones. El mandato que se prevé es un mandato representativo. Además los teóricos representantes de los estamentos privilegiados no lo son a título propio ni son designados por éstos, sino por el Rey (arts. 65 y 66). Además, el teórico estamento popular, que sigue el modelo napolitano, a más de ser plural, está formado por diputados, no por procuradores (arts. 67 y ss.), que unas veces son de elección más o menos popular, otras de elección por ayuntamientos, en un tercer caso por corporaciones profesionales y finalmente los «doctos» son designados por la Corona. Finalmente se sigue fielmente el modelo de 1789: en las Cortes se vota por cabezas, no por estamentos, como deja bien claro el art. 80.

³⁹ Aun cuando también es de estructura corporativa el Parlamento previsto en la Constitución de Westfalia, tanto la organización de la misma como los textos que la fijan son de inequívoca procedencia napolitana.

⁴⁰ Vide *Actas de la Diputación general de españoles...*, cit., p. 73.

Lo que tenemos pues, es una representación nacional mediante grupos de interés. Bien poco que ver con las Cortes del Antiguo Régimen.⁴¹

6.3 Los preceptos sin precedente exterior determinable

[41] Constituyen de largo el grueso de los preceptos de la Carta y definen el núcleo de originalidad que al texto de Bayona cabe atribuir. Obviamente están aquí la mayor parte de los preceptos modificados a iniciativa de los miembros de la Junta, pero exceden con mucho el número de sugerencia de aquellos que, además, no siempre renunciaron a proponer cambios inspirados en el texto del Año XII. En cualquier caso los datos inclinan a pensar que el texto bayonés es más original que lo que convencionalmente se admite, como el cuadro adjunto muestra con detalle:

| Cuadro XII Resumen | | | | |
|---------------------------|--------------------|-------------------|--------------|-------------------|
| <i>Bloque</i> | <i>Procedentes</i> | <i>Originales</i> | <i>Total</i> | |
| Primero | 1 | 0 | 1 | Religión |
| Segundo | 17 | 11 | 28 | Corona |
| Tercero | 3 | 2 | 5 | Ministerio |
| Cuarto | 16 | 5 | 21 | Senado |
| Quinto | 5 | 4 | 9 | Consejo de Estado |
| Sexto | 10 | 17 | 27 | Cortes |
| Séptimo | 0 | 9 | 9 | Colonias |
| Octavo | 9 | 10 | 19 | Judicatura |
| Noveno | 9 | 24 | 33 | H. y C. G. |
| Total | 70 | 82 | 152 | |
| | 46'05 % | 53'95 % | 100'00 % | |

De los 152 ítems en que se desenvuelven los 146 artículos del texto proceden de uno o varios precedentes napoleónicos 70 (esto es: poco más del 45%). No he podido acreditar ese origen y presumo como sin precedente o como originales los restantes 82, que suponen algo más de la mitad del texto, de los cuales 23 son con toda certeza originales en cuanto responden a propuestas de los miembros de la Junta, ya que con alguna salvedad en lo que a las juntas senatorias y

⁴¹ Si se me permite un comentario malvado: a lo que más se parecen las Cortes de Bayona es a las previstas en la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942. O viceversa.

a la Alta Corte se refieren, ⁴² ninguna de las efectuadas tratando de aproximar el proyecto a las constituciones francesas tuvo éxito. Eso no significa que hubiere una suerte de criterio general de aceptación de las propuestas nacidas de la Junta, antes bien lo que significa es que había un criterio distinto: procurar darle un aire nacional al texto, necesidad tanto más acuciante a la vista de que, contra pronóstico, el cambio de dinastía y régimen ni llevaba camino de ser pacífico, ni iba de dejar de levantar una muy fuerte oposición política (armada o no).

Ahora bien, la nacionalización tenía un límite infranqueable: no afectar a la centralidad de la Monarquía, no afectar a la «economía general» del proyecto. Por eso cayeron en saco roto las propuestas de los diputados del Consejo de Castilla al efecto de mejorar la protección de la libertad individual, cuya regulación se veía regresiva, ⁴³ no tuvieron éxito Arribas y Gómez Hermosilla a la hora de reclamar la inmunidad para los diputados a Cortes, ⁴⁴ o se hizo oídos de mercader a la propuesta dejada caer por Pereyra de incluir un título sobre las prerrogativas del Rey, ⁴⁵ lo que implicaba la restricción del poder real al establecer su esfera de competencia, que permaneció indeterminada en el Estatuto. En resumidas cuentas 23 de los 82 *items* sin precedente localizado sabemos con certeza su origen, los junteros, lo que deja un resto de 52 *items* que no sabemos con certeza absoluta de donde proceden y que, en mayor o menor medida cabe estimar como si no originales, si sin precedentes, lo que convierte a este grupo de disposiciones en la cuota mayoritaria del texto.

[42] El juicio que ha venido mereciendo la Constitución de 1808 está estrechamente condicionado por el juicio que merece la opción política que la tomó como enseña: los afrancesados. Como reacción a una historiografía nacionalista de orientación mayoritariamente conservadora que entrañaba una descalificación total del afrancesamiento, se ha venido manifestando en los últimos años una corriente sedicente progresista, que ve en la opción afrancesada la propia del patriotismo ilustrado frente a una sublevación popular prisionera del imaginario del Antiguo Régimen que tenía necesariamente que conducir al mantenimiento, o en su caso a la restauración, del absolutismo del «Altar y el Trono». Como su antecesora, dicha versión no escapa a la contradicción. El ejemplo del académico que manifiesta la opinión «políticamente correcta» favorable a los afrancesados en la presentación de una crónica novelada que rezuma nacionalismo «nacional-popular» en todas sus letras (oposición pueblo generoso-élites claudicantes incluida) es –me parece–, bastante representativa. Por lo demás las posiciones

⁴² Proponen introducción de una Alta Corte a imagen y semejanza de la prevista en el S-C del Año XII Arribas (24/6, p. 33), Arribas y Gómez Hermosilla (p. 75), y Milá de la Roca y Herrera (p. 115).

⁴³ *Actas de la Diputación general de españoles...*, cit., p. 70, por la misma razón tampoco prosperó la propuesta de Alcalá Galiano de limitar la detención o prisión preventiva a un plazo de diez días, como sucedía en el caso francés (*Ibidem* p. 84).

⁴⁴ *Actas de la Diputación general de españoles...*, cit., p. 74.

⁴⁵ *Actas de la Diputación general de españoles...*, cit., p. 79.

adoptadas por los afrancesados, tras la amnistía y retorno en el Trienio no abonan una actitud progresista precisamente. En este contexto me parece que no estaría fuera de lugar decir que la posición afrancesada estaba atravesada por una contradicción insoluble. Los ilustrados patriotas que la adoptaron pensaban en un cambio dinástico no muy distinto al producido en 1701, sin guerra en la Península, deseaban introducir los cambios, las reformas necesarias para modernizar el país y proteger y reafirmar el interés nacional, defendiendo la integridad e independencia de la nación naciente mediante el recurso a una dinastía foránea, introducida por la fuerza y con el respaldo de una fuerza armada de ocupación. Esa contradicción fundamental les colocó en la incómoda posición propia de los «patriotas traidores», y la Carta nunca pudo liberarse de ese estigma, que obturaba sus posibilidades de nacionalización. Por último no cabe desconocer que si bien la Constitución de 1808 es un documento postrevolucionario de inspiración liberal ⁴⁶ se ubica en la extrema derecha del liberalismo, como acredita el comportamiento de sus sostenedores tras la amnistía de 1820. En este sentido el contraste entre el Estatuto y la Constitución de Cádiz no solo marca la distancia entre liberalismo colaborador y liberalismo nacionalista, sino entre modernización autoritaria y modernización constitucional. Véase si no quienes tienen acceso al proceso político en los términos de los arts. 65 y ss. de la Carta, y quienes lo tienen en los términos de los arts. 35 y ss. del texto de 1812. Si no se hubiere producido el colapso del Antiguo Régimen en la primavera de 1808 tal vez la Constitución de 1808 hubiere tenido una ventana de oportunidad para introducir desde arriba un «liberalismo de notables» marcadamente autoritario, pero su mera existencia acreditaba que la ruptura institucional se estaba produciendo, y esa ruptura condenaba a la primera Constitución española al amargo destino de no pasar de una Constitución de papel.

7. CONCLUSIÓN

[43] No parece a estas alturas que buena parte de los tópicos acumulados en torno a la poco menos que *non nata* Constitución de Bayona gocen de buena salud precisamente. Ni el Estatuto es una carta otorgada, ni procede fundamental o mayoritariamente de las Constituciones francesas de 1799 y 1804. Tiene, por el contrario, una mayor influencia de las Constituciones «otorgadas» –en especial de la napolitana de 1808– y, sobre todo, es más original (o menos un texto de imitación) de lo que parece.

⁴⁶ De un liberalismo autoritario, lo que no es una contradicción en los términos porque el modelo napoleónico es ciertamente políticamente autoritario, pero reposa sobre una «constitución civil» liberal-burguesa ordenada por el Código Civil. Libertad civil en la «constitución social» y autoritarismo regio en la «constitución política», viene a ser la combinación.

A reserva de un análisis más completo y detallado, me parece que se puede afirmar, siquiera sea provisionalmente:

1.- Que el Estatuto de Bayona no es formalmente una carta otorgada, y que, en consecuencia, su naturaleza jurídica es distinta tanto de las Constituciones francesas del Consulado y el Imperio, como de las Constituciones otorgadas por el Emperador a los estados satélites. Con la parcial excepción italiana. Y que, en este sentido al menos, el Estatuto es desde luego original, y preanuncia tanto el sistema del Estatuto Real (también seudoestamental, por cierto) como las posiciones de al menos una parte del posterior liberalismo doctrinario, enlazando con el pactismo medieval y la doctrina neoescolástica predominante en Universidades y seminarios a fines del Antiguo Régimen.

2.- Que el modelo político del Estatuto es marcadamente autoritario, girando el mismo en torno a la figura de un Rey que cuenta con un depósito indeterminado de poder y respecto del que los demás órganos constitucionales son periféricos, cuando no abiertamente subordinados.

3.- Que el tópico que ve en la Carta de Bayona un texto definido por la influencia de las constituciones francesas de 1799 y 1804 es incorrecto. Dicha influencia existe y es fuerte, pero ni es la única, ni es la predominante. Los textos franceses alcanzan su máxima influencia en el régimen de la nueva Monarquía y en la ordenación del Senado, siendo débil en todo lo demás.

4.- Que en cambio es importante la influencia de las Constituciones de los Estados satélites, siendo entre ellas la mas importante la que se recibe de la constitución napolitana de 1808, de la que procede tanto la estructura del texto como la determinación de la composición de las Cortes.

5.- Que la doble procedencia anterior es capaz de explicar del orden del cuarenta y cinco por ciento del texto, pero no tiene capacidad explicativa para dar cuenta del sesenta por ciento restante.

6.- Que al menos el quince por ciento del texto procede clara e inequívocamente de las aportaciones de los miembros de la Junta aceptadas por el Emperador.