

# LA FORMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA\*

Ignacio Fernández Sarasola

**SUMARIO:** I. LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA: UN TEXTO OLVIDADO.- II. ALGUNAS NOTAS PREVIAS SOBRE LA IDEA DE FORMA DE GOBIERNO.- III. EL REY COMO CENTRO POLÍTICO DEL ESTADO.- IV. LOS MINISTROS COMO ÓRGANOS EJECUTIVOS.- V. UNAS CORTES DEBILITADAS.- VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

## **RESUMEN:**

La Constitución de Bayona de 1808 fue el primer texto constitucional español, por más que su naturaleza sea el de carta otorgada. El intento de modernizar la Monarquía Hispánica trató de realizarse a través del modelo imperial, que fijaba una forma de gobierno en la que el Monarca aparecía como el centro político del Estado. Aunque se reconocía implícitamente la división de poderes, los demás órganos del Estado tenían facultades de acción muy limitadas, apareciendo ante todo como instrumentos de apoyo al Rey.

## **ABSTRACT:**

The Spanish Constitution of Bayona (1808) was the first constitutional code in Spain, even if it is really a *Charte Octroyée*. Through this Constitution, Napoleon tried to modernize the Spanish Monarchy, and tried to do so introducing the imperial model, that established a system of government where the King was the political centre of the State. Yet the division of powers were a tacit provision of the Constitution, in fact the other branches of government had very limited authority, and they were mainly instruments to support the King.

**PALABRAS CLAVE:** Constitución de Bayona 1808; forma de gobierno; modelo imperial; Monarquía; Cortes; ministros

**KEY WORDS:** Constitution of Bayona 1808, system of government, imperial model, Monarchy, Cortes, ministers

## **I. LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA: UN TEXTO OLVIDADO**

1. Entre los años 2008 y 2012 se avecinan numerosas efemérides que, a buen seguro, se van conmemorar con el relieve que merecen: el inicio de la guerra de la Independencia, la reunión de las Cortes de Cádiz, o la

---

\* El presente estudio es el resultado de la ponencia inaugural presentada en la jornada sobre "El reinado de José Bonaparte. Nuevas perspectivas sobre la historia de las instituciones", Casa de Velázquez, Madrid, 21 de mayo de 2007, organizada por Jean Baptiste Busaall e Ignacio Fernández Sarasola, si bien he de señalar en justicia que el profesor Busaall fue tanto el autor de la idea, como el encargado de toda la gestión organizativa.

aprobación de la Constitución de 1812 son los ejemplos más significativos. En esta vorágine de eventos, a buen seguro que uno resulta preterido: el reinado de José Bonaparte y la aprobación de la Constitución de Bayona<sup>1</sup>.

2. Las causas de esta discriminación histórica resultan tan obvias que apenas merecen señalarse. Todavía a día de hoy es frecuente mencionar a la Constitución de 1812 como la primera Constitución española, y se sigue viendo en el Estatuto de 1808 un texto extranjero, impuesto, sostenido apenas por los “famosos traidores”<sup>2</sup> y, por si fuera poco, sin apenas eficacia y con escasa –cuando no nula– influencia en el constitucionalismo español posterior. Estos argumentos no son propiamente científicos, por lo que no justifican la exclusión a la que el texto napoleónico se ve tan a menudo sometido. El origen foráneo de la Constitución o su carácter otorgado no le privan de su naturaleza constitucional –so pena de entender que tampoco son constituciones las surgidas en Francia y Alemania como reacción al proceso revolucionario francés–. Además, a pesar de que el texto provenga de Bonaparte, contó con la participación de españoles en varias fases de su elaboración. Y que los afrancesados eran también patriotas –aunque irrelevante en términos científicos para justificar o no el carácter constitucional del Estatuto– es algo que ya no se discute<sup>3</sup>. Por lo que se refiere a la escasa aplicación y la poca influencia en el constitucionalismo posterior, lo cierto es que tampoco son argumentos suficientes para excluir a la Constitución de Bayona. Preguntémonos si no por la influencia o la aplicación de la Constitución no nata de 1856, siempre incluida en los estudios de historia constitucional española.
3. Por otra parte, resulta curioso que hoy se niegue el carácter constitucional al texto de Bayona, cuando incluso los “patriotas” (según terminología al uso) entre 1808 y 1823 se referían a él siempre como

---

<sup>1</sup> Sobre la Constitución de Bayona ya he tenido ocasión de publicar diversas obras, a las que me remito para un mayor desarrollo de cuanto aquí expongo. Vid. *La Constitución de Bayona (1808)*, Iustel, Madrid, 2008, colección de Constituciones españolas dirigida por Miguel Artola, que prologa este volumen; “*La primera Constitución española: El Estatuto de Bayona*”, e-book de la Biblioteca Virtual “Miguel de Cervantes” ([http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/Espanya/estudios\\_criticos.shtml](http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/Espanya/estudios_criticos.shtml)); el mismo texto en *Revista de Derecho de la Universidad del Norte (Colombia)*, núm.26, págs. 89-109. Aunque sin carácter monográfico, he analizado también la Constitución de Bayona con detalle en: *Poder y libertad. Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, CEPC, Madrid, 2001; así como en “*La influencia de Francia en el constitucionalismo histórico español*”, *Forum Historiae Iuris* (revista electrónica italo-alemana), 2005, [http://www.rewi.hu-berlin.de/online/fhi/index\\_en.htm](http://www.rewi.hu-berlin.de/online/fhi/index_en.htm).

<sup>2</sup> Empleo aquí la expresión que pone título al espléndido libro de Juan López Tabar, *Los famosos traidores. Los afrancesados durante la crisis del Antiguo régimen (1808-1833)*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001.

<sup>3</sup> Aparte del libro ya citado del profesor Tabar, me remito a las obras ya clásicas de Hans Juretschke, *Los afrancesados en la Guerra de la Independencia*, Rialp, Madrid, 1962; Miguel Artola, *Los afrancesados*, Turner, Madrid, 1976; Jean-René Aymes, *Los españoles en Francia (1808-1814)*, Siglo XXI, Madrid, 1987. Recientemente: Claude Morange, “*¿Afrancesados o josefinos?*”, *Spagna Contemporanea*, núm. 27, 2005.

“Constitución”<sup>4</sup>. Una cosa es que lo rechazasen por su carácter impuesto o por ello ilegítimo, y otra que negasen que tuviese naturaleza constitucional.

4. Por todo lo expuesto, considero necesario recuperar la memoria de este texto constitucional, y del reinado de José I, que pudo haber sido una alternativa al gobierno tan poco liberal de Fernando VII. Con ello no quiero decir que haya que restar protagonismo a otros eventos, muy en especial a la Constitución de Cádiz, pero conviene aprovechar la circunstancia del bicentenario no sólo para dejar claro que ésta no fue la primera Constitución española, sino también para repartir esfuerzos. Que la Constitución del 12 fue una de las más importantes de España – muy a diferencia de la de Bayona– no puede engendrar duda alguna, pero quizás sea también el momento de que se vean otras alternativas, compensando de alguna manera la tendencia de ciertos investigadores –cada vez más frecuentes en determinados sectores académicos– que han convertido Cádiz en su obsesión y su único objeto de interés, tratando de descubrir en balde océanos con presuntas “nuevas perspectivas”.

## II. ALGUNAS NOTAS PREVIAS SOBRE LA IDEA DE FORMA DE GOBIERNO

5. En este breve estudio abordaré en exclusiva un aspecto de la Constitución de Bayona, cual es la forma de gobierno que encerraba. Por tal motivo, creo que resulta conveniente empezar definiendo qué se va a entender aquí por tal.
6. En términos político-constitucionales, está comúnmente aceptado que este concepto hace referencia al modo en que se distribuye la función de gobierno o dirección política del Estado entre los diversos órganos constitucionales<sup>5</sup>. De resultas, la forma de gobierno excluye de su caracterización a los órganos jurisdiccionales, encargados de aplicar el Derecho y, por tanto, ajenos a la función política. Algo a lo que no escapa el objeto de estudio, la Constitución de Bayona, puesto que,

---

<sup>4</sup> En la versión francesa, el texto se denominaba en el preámbulo como “Estatuto Constitucional”, pero en su edición española publicada en la Gaceta de Madrid el nombre era “Constitución”. De hecho, en el proyecto constitucional sometido a la Junta de Bayona figuraba el título de “Estatuto Constitucional”, traducción literal del francés, que quedó finalmente modificada a raíz de varias propuestas de diputados, como la de Amorós, solicitando que se intitulara “Constitución de España e Indias” (Observación de 25 de junio de 1808, en *Actas*, pág. 80). El diputado Miguel de La Madrid, se refirió al texto como “Estatuto Nacional”, generando todavía más confusión terminológica (véase su Observación de 25 de junio de 1808 en *Papeles Reservados de Fernando VII*, tomo IV, así como en la parte documental de mi libro “La Constitución de Bayona (1808)”, *op. cit.*). En realidad, el problema nominal no es tal: ya se llame “Estatuto” o “Constitución” de Bayona no puede negarse su naturaleza constitucional, del mismo modo que tampoco podría negarse al Estatuto Real de 1834 a pesar de su *nomen iuris*.

<sup>5</sup> La bibliografía sobre el tema es abundantísima. Para una síntesis me remito a mi texto: “*Teoría y teorías de las formas de gobierno (Notas para su conceptualización)*”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 51, 2001, págs. 135-169.

precisamente una de sus notas características residió en el intento de liquidar con la confusión entre los cometidos contenciosos y gubernativos de los tribunales españoles, confinándolos a solo la primera de estas actividades.

7. A diferencia de la Constitución de Cádiz, cuyo artículo 14 proclamaba que “el Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria”, la Constitución de Bayona carecía de disposiciones relativas a la forma de gobierno que pretendía instaurar. En el seno de la Junta de Bayona apenas un diputado, Juan Soler, solicitó que se declarase en el art. 1 del texto que “La España es una Monarquía Constitucional arreglada por la ley”<sup>6</sup>. En esos momentos, tal expresión sólo significaba que el gobierno se caracterizaba por la existencia de una Monarquía limitada a través de la presencia de una Constitución, y cuya actuación vendría determinada por la ley, instaurándose así un “gobierno de leyes”, en vez de un “gobierno de hombres”. Dicho en otros términos, el artículo que proponía el vocal Soler pretendía sólo definir una Monarquía *sub lege*, antítesis de la Monarquía absoluta que habían conocido los españoles en las últimas décadas.
8. En términos modernos, la definición del gobierno de la Constitución de Bayona como “Monarquía Constitucional” es igualmente satisfactorio, si como tal entendemos –como hace hoy la teoría político-constitucional– aquella en la que el Rey ve limitado su poder por una Constitución, pero conservando importantes parcelas de dirección política que lo siguen convirtiendo en el principal órgano de decisión del Estado<sup>7</sup>, muy a diferencia de lo que sucede en una Monarquía Parlamentaria (en la que el Rey apenas posee cometidos formales) o en una Monarquía Nacional o Asamblearia (en la que el Rey se ha convertido apenas en un ejecutor de la voluntad parlamentaria)<sup>8</sup>.
9. La Monarquía Constitucional que instaura el texto de Bayona responde a un modelo imperial, de talante claramente autocrático, en el que el Rey se convierte en el órgano político más relevante del Estado. En realidad, la Constitución de Bayona contiene tres niveles en su articulado: el

---

<sup>6</sup> Observación de Juan Soler, 25 de junio de 1808, en *Papeles reservados de Fernando VII*, tomo XIV.

<sup>7</sup> Dejo al margen la discusión de si es lícito aplicar categorías modernas a tiempos pretéritos, porque considero que resulta baladí. Como ya ha señalado Joaquín Varela Suanzes en su artículo “*L’Histoire Constitutionnel: quelques reflexions de méthode*”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 68, 2006, págs. 676 y ss. la única cautela que debe tener el historiador del constitucionalismo es señalar cuándo emplea categorías no utilizadas (o utilizadas en un sentido distinto) por los actores políticos de las épocas señaladas (para evitar el “presentismo”) pero, más allá de esta premisa, renunciar a aplicar categorías modernas para describir ordenamientos anteriores en el tiempo es actuar con un adanismo incompatible con la ciencia.

<sup>8</sup> La aplicación de estas categorías a nuestro primer constitucionalismo puede verse en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “*La Monarquía española entre el absolutismo y el Estado constitucional: doctrina y Derecho*”, en *Política y Constitución en España (1808-1978)*, CEPC, Madrid, 2007, págs. 183 y ss.

núcleo está construido sobre el molde de la Constitución francesa del año VIII, según la redacción dada por el Senado Consulto del año XII; un nivel sucesivo lo integran aquellos artículos extraídos de las Constituciones otorgadas por Napoleón (Nápoles, Westfalia, Holanda o el Gran Ducado de Varsovia) que, si bien es cierto que siguen el patrón imperial, contienen algunos artículos específicos (por ejemplo en relación con la religión, el tratamiento de ciertos derechos o las menores competencias del Parlamento); finalmente, puede hablarse de un círculo “nacional”, formado por los artículos en cuya elaboración influyeron tanto los funcionarios que informaron sobre el primer proyecto constitucional, como los vocales de la Junta de Bayona<sup>9</sup>.

10. Precisamente en la Junta de Bayona pueden percibirse distintas posturas en torno a cuál debía ser la forma de gobierno más adecuada para España<sup>10</sup>. Un grupo mayoritario de diputados se mostraron conformes con el modelo propuesto por Napoleón, postulándose, por tanto, a favor de una Monarquía fuerte, en la que todos los demás órganos –incluidas las Cortes– no fuesen más que apoyos e instrumentos de consulta del Rey. Formaban este sector diputados adscritos al despotismo ilustrado, como Azanza y Urquijo, y los más partidarios de un poder absoluto, como Ettenhard y Salinas. Pero existía también un sector proclive, ante todo, a que el Rey compartiera más poder con las Cortes. Aunque existían déspotas ilustrados también en este grupo destaca ante todo la presencia de un pequeño sector de corte más anglófilo, cuyo destacado representante fue Luis Marcelino Pereyra. Poniendo a Inglaterra como modelo, Pereyra deseaba sustancialmente un modelo de equilibrio constitucional. Igualmente, destaca en este sector la presencia de Vicente Alcalá Galiano, al que se ha visto como uno de los más cualificados representantes de la “ilustración liberal” española<sup>11</sup>.

11. Cuál fue la forma de gobierno que a la postre estableció –aun de modo implícito– la Constitución de Bayona y hasta qué punto estos diversos sectores de la Junta tuvieron alguna influencia en el resultado final es a lo que dedicaré las páginas siguientes. Me centraré en el análisis de los tres órganos esenciales en la calificación de la forma de gobierno (Rey, ministros y Cortes) aunque desde luego, sin olvidar tampoco la presencia de Consejo de Estado y, sobre todo, del Senado, dotados también de cierta influencia en la dirección política del Estado.

---

<sup>9</sup> Sobre el proceso de elaboración del Estatuto de Bayona, aparte de los ya clásicos textos de Carlos Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, Reus, Madrid, 1922, y Pierre Conard, *La Constitution de Bayonne (1808)*, Édouard Cornély et Cia, Paris, 1910, puede consultarse el Estudio Preliminar de mi libro *La Constitución de Bayona (1808)*, *op. cit.*, así como los documentos que en él figuran.

<sup>10</sup> Debe tenerse presente que los partícipes en la Junta de Bayona no constituyeron un grupo ideológicamente homogéneo, como bien ha demostrado Raúl Morodo, “*Reformismo y regeneracionismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona*”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 83, 1994, págs. 36 y ss.

<sup>11</sup> Cfr. Antonio Elorza, *La ideología liberal en la ilustración española*, Tecnos, Madrid, 1970, págs. 173 y ss.

### III. EL REY COMO CENTRO POLÍTICO DEL ESTADO

12. Para comprender la magnitud del poder regio tal cual lo concebía la Constitución de Bayona no basta con la lectura del articulado. Junto a aquellas competencias del Monarca que especificaba la Constitución –y que por tal motivo pueden clasificarse de expresas– hay que atender también a unas competencias implícitas o tácitas, deducibles de la naturaleza del Estatuto de Bayona.
13. Por lo que se refiere a las primeras, ha de destacarse ante todo la ausencia en la Constitución de un título específico dedicado al Rey. Apenas los diputados Arribas, Gómez Hermosilla<sup>12</sup> y Juan Soler solicitaron infructuosamente que se crease un título propio para el Monarca, en el que se relatasen todas las funciones que fijaba el texto constitucional<sup>13</sup>. A falta de una sección dedicada al Monarca, sus competencias han de obtenerse a través de una lectura del articulado constitucional, por donde se encuentran diseminadas.
14. A lo largo de sus ciento cuarenta y seis artículos, el Estatuto reconoce al Monarca unas facultades de dirección política casi omnímodas. Aunque titular del poder ejecutivo, estas facultades permiten en realidad concebirlo más bien como órgano de gobierno, según la distinción que Sieyès trazase en la Francia consular e imperial entre la esfera gubernativa (Rey con el Consejo de Estado) y la meramente ejecutiva (ministros)<sup>14</sup>.
15. Donde mejor queda representado el alcance del poder regio es en sus amplísimas –absorbentes, podría decirse– facultades normativas. No sólo le correspondía el poder reglamentario, sino que acaparaba casi en su totalidad la facultad legiferante. A él le competía en exclusividad la iniciativa de las leyes y, aunque no se fijase expresamente, también su sanción. De hecho, el artículo 86 dejaba claro que las leyes no eran sino “Decretos del Rey”, expedidos como consecuencia de la deliberación y aprobación de Cortes. Dicho en otros términos, eran meros Decretos a

---

<sup>12</sup> Observación de Arribas y Gómez Hermosilla, de 26 de junio de 1808. *Actas*, pág. 75.

<sup>13</sup> La observación del vocal Soler, fechada el 25 de junio de 1808, no figura en las Actas de la Junta de Bayona publicadas por la Imprenta de J. A. García en 1874, pero pueden consultarse en los Papeles Reservados de Fernando VII, tomo IV.

<sup>14</sup> Véase a modo de ejemplo Enmanuel J. Sieyès, “*Opinión sobre varios artículos de los Títulos IV y V del Proyecto de Constitución*”, (Convención, 2 de Thermidor del año III), en *Escritos y discursos de la revolución*, selección y estudio preliminar de Ramón Maiz, C.E.C., Madrid, 1990, pág. 264. Sobre estas ideas de Sieyès aplicadas al constitucionalismo francés véase *Cfr. Jacques Godechot, Les institutions de la France sous la Révolution et L'Empire*, Presses Universitaires de la France, Paris, 1968, pág. 554. Paolo Colombo, *Governo e Costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Giuffrè, Milano, 1993, págs. 559-560. Un estudio conciso de este aspecto referido a España, también en Tomás de la Quadra-Salcedo, “*El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona*”, Documentación Administrativa, núm. 244-245, 1996, págs. 37-45.

los que se les sumaba el *plus* de la intervención Parlamentaria. El Monarca, y no el Parlamento, era, pues, origen de la ley.

16. Pero, además, el Rey tenía una facultad para dictar normas temporales que revestía una importancia capital. En los recesos de Cortes, el artículo 60 reconocía al Monarca, previa consulta con el Consejo de Estado, la potestad de dictar decretos sobre materias objeto de deliberación parlamentaria, que tendrían fuerza de ley hasta que se reuniese de nuevo la Asamblea. Si se tiene presente que al Rey le correspondía convocar las Cortes –con el solo límite de hacerlo una vez cada tres años–, de suspender sus sesiones y de disolverlas, es fácil colegir que el Monarca podía pasar largos períodos sin la presencia del Parlamento, y que en ellos su voluntad tendría valor de ley. De este modo, la legislación temporal podía acabar convirtiéndose de hecho en la normativa regular del Estado.

17. Finalmente, el Rey aparecía investido de importantes competencias normativas que entrañaban una relación directa con la Constitución. A él le correspondía, según el artículo 143, ejecutar progresivamente el texto constitucional, de modo que éste se hallase en vigor en enero de 1813. De este modo, se reconocía que la Constitución carecía de eficacia directa, requiriéndose la intermediación de normativa regia para su plena aplicabilidad, lo que habilitaba al Rey para decidir cuándo deseaba que las disposiciones del Estatuto entrasen en vigor<sup>15</sup>. En ocasiones, otros artículos fijaban plazos más amplios o más breves para esta ejecución constitucional a través de normas regias. Así, el art. 138 establecía que en 1809 debían hallarse ejecutadas las disposiciones constitucionales relativas a los mayorazgos, en tanto que el art. 145 retrasaba hasta dos años después de la entrada en vigor de toda la Constitución (esto es, en enero de 1815) la regulación de la libertad de imprenta<sup>16</sup>.

18. Obviamente, también en relación directa con la Constitución ha de señalarse el poder regio de reforma constitucional. A Monarca le

---

<sup>15</sup> Por poner un ejemplo, el Consejo de Estado fue regulado a través de diversos decretos que lo pusieron en planta: El Reglamento de este órgano fue aprobado el 2 de mayo de 1809. *Decreto de 2 de mayo de 1809, en que se prescribe el reglamento para el Consejo de Estado, en Prontuario de las leyes y decretos del Rey nuestro Señor, Don José Napoleón I desde al año 1808*, Imprenta Real, Madrid, 1810, págs. 171-177. Un decreto anterior había establecido que los antiguos Consejeros de Estado españoles podrían asistir al órgano previsto en la Constitución de Bayona con carácter interino y hasta el nombramiento del Senado. *Decreto de 24 de febrero de 1809, para que asistan al Consejo de Estado los miembros del antiguo Consejo de este nombre*, en *ibídem*, vol. I, págs. 138-139. También se crearon las figuras de asistentes del Consejo en virtud del *Decreto de 13 de octubre de 1809, para la creación de Asistentes en el Consejo de Estado*, en *ibídem*, vol. I, págs. 369-370.

<sup>16</sup> Es obvio el distinto tratamiento político que concedieron a esta libertad por un lado Napoleón y, por otro, los patriotas. En tanto la Constitución de Bayona retrasaba la libertad de imprenta hasta 1815, los patriotas regularon dicha libertad antes incluso de aprobar el texto constitucional de 1812 (Decreto IX, de 10 de noviembre de 1810). Con la regulación de Bayona, los canales de comunicación entre el pueblo y sus representantes estaban sumamente limitados: el retraso en instaurar la libertad de imprenta impediría a las Cortes conocer la opinión pública, en tanto que ésta no podría tampoco ilustrarse políticamente debido a que, según veremos en breve, las sesiones parlamentarias eran secretas.

correspondía en exclusiva la iniciativa de reforma constitucional y, aunque nada se dijese, también la sanción final. Algo lógico, puesto que a fin de cuentas el Estatuto no era sino una carta otorgada, de modo que sólo al Rey podía competirle la enmienda de sus disposiciones si no había decidido compartir tal facultad.

19. Pero, al margen de todas estas competencias explicitadas a lo largo del articulado, como ya he mencionado, el Rey también estaba investido de facultades implícitas, como consecuencia de la naturaleza de la Constitución. Ésta no era más que una carta otorgada, en virtud de la cual el Monarca autolimitaba sus poderes. De este modo, toda facultad que la Constitución no atribuyese explícitamente a otro órgano, debía entenderse reservada por el Rey. Así lo vio con claridad el diputado Pereyra, cuando señaló que *“he oído echar de menos un título sobre las prerrogativas del Rey; mas yo creo que debe entenderse comprendido en ellas todo lo que no se halla expresamente atribuido a otra autoridad”*<sup>17</sup>.

20. El único problema teórico a esta idea de “poderes implícitos” residía en que en el proyecto de Estatuto de Bayona el texto aparecía emanado de la voluntad de Napoleón, cuando José I ya era el Rey de España. La abierta contradicción que tal circunstancia encerraba trataron de paliarla los diputados Novella, Cristóbal de Góngora e Ignacio de Tejada, solicitando que se indicase en el preámbulo constitucional que el texto era expedido por Napoleón en virtud de una reserva del poder constituyente que había realizado antes de transferir la Corona a su hermano<sup>18</sup>. Aunque esta propuesta no pasó al texto definitivo, la Constitución apareció finalmente encabezada por José I, salvándose así el escollo.

#### IV. LOS MINISTROS COMO ÓRGANOS EJECUTIVOS

21. Si el Rey, apoyado por el Consejo de Estado, actuaba como órgano de gobierno, sus ministros eran los encargados de las funciones ejecutivas. A ellos les correspondía llevar a efecto la voluntad regia, ya revistiese forma de decretos o de leyes.

22. La actuación de los ministros era, además, meramente individual, descartándose cualquier indicio de colegialidad y, por consiguiente, cualquier conato de parlamentarización resultaba extraño a la esencia del texto constitucional. Los ministros no sólo debían actuar de manera independiente entre sí, sino que los vocales de la Junta de Bayona pidieron que no pudiesen asumir varias carteras, como figuraba en el

---

<sup>17</sup> Luis Marcelino Pereyra. Observación de 28 de junio de 1808 (*Actas*, pág. 79).

<sup>18</sup> Novella, Junta Quinta, de 22 de junio de 1808 (*Actas*, pág. 20) y Observación de 26 de junio de 1808 (*Actas*, pág. 95); Cristóbal de Góngora, *Observación* de 26 de junio de 1808 (*Actas*, pág. 86); Ignacio de Tejada, *Observación* de 24 de junio de 1808, en Papeles Reservados de Fernando VII, tomo IV, pág. 367.

proyecto constitucional (art. 29), que habilitaba al Rey a reunir varios ministerios a su libre voluntad<sup>19</sup>. De hecho, al final la Constitución admitía parcialmente esta solicitud, puesto que el Monarca sólo podría reunir las carteras de Negocios Eclesiásticos con Justicia, y la de Policía General con Interior. Por otra parte, faltaba un elemento propio del sistema parlamentario, cual es la preponderancia de un ministro, que conduce a la figura del Primer Ministro o, incluso, del Presidente del Gobierno. La Constitución de Bayona, sin embargo, dejaba claro que entre los ministros no existiría preferencia alguna. Si bien es cierto que el Secretario de Estado tenía un papel relevante, por las funciones que acometía, lo cierto es que éste no le concedía un protagonismo especial sobre los demás ministros. Y es que el Secretario de Estado se hallaba en realidad concebido bajo el paradigma del modelo imperial, como figura de enlace entre el Rey y sus ministros<sup>20</sup>. En todo caso, incluso entre los vocales de la Junta de Bayona no se sintió en absoluto la necesidad de que se crease un órgano colegiado, y apenas el diputado Ignacio de Tejada solicitó que en el Estatuto figurase una referencia a un “Consejo privado”, encargado de atender a cuestiones militares, e integrados por todos los ministros, o al menos los de negocios extranjeros, hacienda, guerra, marina e indias<sup>21</sup>.

23.A cuanto acaba de señalarse es posible añadir la idea de responsabilidad ministerial<sup>22</sup>. La Constitución reconocía sólo la responsabilidad jurídica de los ministros –por la ejecución de leyes y decretos– que tendría un carácter obviamente individual. Del mismo modo, el Secretario de Estado, en cuanto refrendaba todos los decretos, se supone que devendría jurídicamente responsable por las infracciones que contuviesen (art. 28). Por tanto, ni responsabilidad política, ni mucho menos colegiada o al menos solidaria, como pediría un sistema parlamentario. Los ministros eran responsables ante Cortes y Senado, aunque en realidad, como veremos, puede decirse que estos dos órganos en realidad lo que hacían era meramente controlar su actividad, correspondiéndole la exigencia de responsabilidad por actos públicos al Monarca. Puesto que en el siguiente epígrafe trataré de la responsabilidad ante las Cortes, voy a ceñirme ahora a analizar el

---

<sup>19</sup> El Acta de la Junta Novena, de 27 de junio, recoge que la votación en torno al artículo 29 del proyecto constitucional concluyó con la victoria de quienes mantenían la necesidad de su supresión (*Actas*, pág. 38). Entre las voces contrarias a que el Rey pudiese reunir varias carteras, *vid.* las Observaciones de: Duque de Frías (*Actas*, pág. 63), Ettenhard y Salinas (*Actas*, pág. 67), Fernán-Núñez (*Actas*, pág. 72), Amorós (*Actas*, pág. 80), Arribas y Gómez Hermosilla (*Actas*, pág. 81) y Llorente (*Actas*, pág. 100).

<sup>20</sup> *Cfr.* Juan Mercader Riba, *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813), Estructura del Estado Español Bonapartista*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1983, pág. 61.

<sup>21</sup> La observación, de 24 de junio de 1808, no figura en el libro de actas publicado en 1874, y se puede ver en los Papeles Reservados de Fernando VII, tomo IV.

<sup>22</sup> Este extremo lo analizo en detalle en mi libro *Poder y libertad. Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, *op. cit.*

control que ejercía el que, sin duda, es el órgano más novedoso de la Constitución: el Senado<sup>23</sup>.

24. Siguiendo el modelo del Senado Consulto del año XII, la Constitución de Bayona fijaba la presencia de dos Juntas Senatorias destinadas, respectivamente, a la tutela de la libertad individual (hoy diríamos libertad personal) y de imprenta. Estas Juntas controlarían la actividad ministerial, para lo cual estaban dotadas de dos instrumentos destinados a recabar información sobre su conducta: con carácter general, las quejas procedentes de agraviados y, en relación con la libertad individual, además, un parte general que el Ministro de Policía tenía que elevar con todas las detenciones practicadas. A partir de estas informaciones, las Juntas contrastaban la actuación ministerial para ver si se ajustaba al “interés del Estado”, parámetro abstracto e indeterminado con el que juzgarían la conducta de los ministros. Es de destacar que aquí podría haberse instaurado un cierto control político, aunque desde luego muy limitado, porque lo que se enjuiciaba, después de todo, era la existencia de infracciones constitucionales, y no la realización de conductas impolíticas.
25. Si las Juntas Senatorias percibían indicios de infracción, podían solicitar a los ministros hasta por tres ocasiones que desistiesen de su conducta. De no atenderse los requerimientos, las Juntas remitían una queja a un nuevo órgano, una “Junta” integrada por los Presidentes de Sección del Consejo de Estado y cinco individuos del Consejo Real. Cuál fuese el valor de la decisión que este órgano adoptase era algo que silenciaba la Constitución. En parte, los propios vocales de la Junta de Bayona habían contribuido a este silencio, puesto que el debate al respecto se suspendió hasta saber si Napoleón admitiría que se crease una Alta Corte Real –como solicitaron varios diputados– que, previsiblemente, podría tener parte en el procedimiento de exigencia de responsabilidad ministerial<sup>24</sup>. El caso es que finalmente la Alta Corte Real formó parte del entramado orgánico del Estatuto, pero respecto de los ministros, apenas juzgaba sus delitos personales, no cualquier infracción normativa cometida en el desempeño de sus cargos. Así pues, la Alta Corte suponía más un fuero jurisdiccional que un órgano destinado a dirimir la responsabilidad jurídica de los ministros en el desempeño de sus funciones. De este modo, en ausencia de una referencia expresa, debemos colegir que la decisión de la Junta formada por consejeros de

---

<sup>23</sup> Si bien el Consejo de Estado también es una figura novedosa, lo cierto es que la Monarquía española ya había conocido órganos consultivos. Lo que nunca se había implantado en España –y no volverá a repetirse– es un órgano como el Senado, que actuase como control del Ejecutivo en defensa de las libertades individuales, y garante constitucional.

<sup>24</sup> Junta décima, 28 de Junio de 1808, *Actas*, pág. 42. La Alta Corte Nacional se compondría de ocho senadores, los seis presidentes del Consejo de Estado y presidente y vicepresidentes del Consejo Real. La propuesta de crear este órgano partió del diputado Arribas: “*entendía que faltaba una Alta Corte Real, que fuera el tribunal que conociese de los delitos de que pudieran ser acusados los individuos de esta propia familia, a semejanza de la Alta Corte Imperial, que para iguales casos y otros, se halla establecida en Francia*”. Se trataba, por consiguiente, de establecer un órgano nuevo de procedencia gala y de nula raigambre en España.

Estado y miembros del Consejo Real no tendría un carácter vinculante, decidiendo en última instancia el Rey en virtud de las competencias implícitas a las que ya me he referido.

26. De cuanto he mencionado, creo que es fácil colegir que no podía percibirse ni un atisbo de parlamentarización en el Estatuto de Bayona, algo lógico por el modelo imperial al que respondía. Pero también es cierto que el desarrollo normativo y la práctica institucional introdujeron algunas alteraciones relevantes en la organización y funciones de los ministros.
27. Por lo que se refiere a los cometidos ministeriales, el Decreto de 6 de febrero de 1809, por el que se fijaban las atribuciones de los ministros, les confería a estos ámbitos de decisión que, desde luego, rebasaban lo estrictamente ejecutivo. En realidad no podía ser de otra forma. Estando José I poco enterado de los asuntos españoles, no le quedaba más remedio que delegar en sus ministros la adopción de decisiones políticas, al conocer mejor que él mismo los intereses patrios. Baste comprobar el margen de libertad que les concedió para negociar con el bando patriota una salida a la guerra de la Independencia.
28. El mismo Decreto de 6 de febrero de 1809 también apuntaba hacia la colegialidad ministerial, al establecer que al Secretario de Estado le correspondería convocar los Consejos de Ministros y los Consejos Privados. En realidad, estos últimos se venían reuniendo desde el 26 de junio de 1808, formados por ministros y altos dignatarios del Estado que dirimían cuestiones administrativas y financieras<sup>25</sup>. Los Consejos de Ministros, por su parte, debían integrarse sólo por ministros, con exclusión de otros cargos públicos. En abril de 1811, partiendo José I a reunirse con su hermano, institucionalizó una figura híbrida entre ambas, denominada Consejo Privado de Ministros, y para cuya regulación expidió un Decreto en el que se fijaban las cuestiones organizativas fundamentales del nuevo órgano. La presidencia del Consejo, que se reuniría semanalmente, se atribuía a Azanza, a la sazón ministro de negocios extranjeros y que venía, así, a ocupar una posición *de facto* preponderante, frente a la disposición constitucional que prohibía la preferencia entre los ministros. Las resoluciones que se adoptaran serían plenamente ejecutivas, pero debían someterse a ratificación regia, una vez regresase el Monarca. Finalmente, se prohibía al Consejo de Estado reunirse mientras el Consejo Privado estuviese desarrollando sus funciones; algo lógico, no sólo para evitar tensiones entre ambos órganos, sino porque el Consejo de Estado era un órgano consultivo del Rey, no de los ministros, por lo que había que evitar cualquier apariencia de que el Consejo Privado actuaba a modo de regencia, con las mismas prerrogativas que el Rey.

---

<sup>25</sup> Nada que ver, por tanto, con la figura de "Consejo Privado" de la que hablaba el art. 112 del Estatuto y que, compuesto por dos ministros, dos senadores, dos consejeros de Estado y dos miembros del Consejo Real, debía asesorar al Rey en los casos de indulto.

29. A pesar de este embrionario órgano colegiado, es difícil concebir que una vigencia más prolongada de la Constitución de Bayona hubiera servido para consolidar ni tan siquiera un tímido sistema parlamentario. A igual que sucedería con la Constitución de Cádiz –aunque por motivos bien distintos– también la Constitución de Bayona resultaba incompatible con tal forma de gobierno: si la primera convertía a las Cortes en centro del sistema, conduciendo ante todo a un régimen de asamblea, en la segunda la magnitud del poder regio hacía poco viable cualquier intento de parlamentarización.

## V. UNAS CORTES DEBILITADAS

30. Uno de los grandes argumentos empleados por Napoleón para tratar de atraer a las elites españolas fue, sin duda, la promesa de restablecer las Cortes españolas en su antiguo esplendor<sup>26</sup>. Ello no obstante, cuando convocó la Junta de Bayona, algunos funcionarios como Urquijo le habían pedido en realidad que reuniese Cortes, algo a lo que Napoleón se opuso, proponiendo en su lugar que se formase una Junta cuya composición, por más que fuese estamental, poco tenía que ver con las tradicionales asambleas que habían conocido los reinos de España.

31. Pero si la Junta de Bayona fue una asamblea con una organización novedosa, y con unas funciones sumamente limitadas, estas mismas características se trasladarían a las futuras Cortes que el Emperador tenía en mente. En efecto, las Cortes que recogía la Constitución de Bayona se hallaban tan sumamente debilitadas que apenas podían servir de sombra al Monarca. Tanto los aspectos organizativos como los funcionales ponen de manifiesto lo depauperado del Parlamento.

32. En un plano organizativo, las Cortes de Bayona se configuraban como una asamblea unicameral<sup>27</sup>, con una composición estamental muy semejante a la prevista para la propia Junta de Bayona. Estos dos elementos combinados –unicameralismo y carácter estamental– alejaban ya el modelo de Cortes de determinados modelos constitucionales entonces vigentes en otros países. El unicameralismo resultaba incompatible con la idea de gobierno equilibrado que tenía como principal referente a Inglaterra y en el que bicameralismo desempeñaba un papel esencial, como había mostrado Montesquieu. Los partidarios de un sistema orientado hacia el equilibrio constitucional, como Pereyra, podrían hallar aquí un escollo difícil de superar. Por su parte, la composición estamental alejaba a la asamblea del modelo revolucionario francés y, por tanto, de la idea de una representatividad política, basada en el principio de igualdad. Desde esta perspectiva, con

---

<sup>26</sup> Véanse los documentos de propaganda política expedidos por Napoleón que incluyo en mi libro *La Constitución de Bayona (1808)*, *op. cit.*

<sup>27</sup> Debe recordarse que el Senado de la Constitución no era en absoluto una segunda cámara, como parte de la doctrina española ha tratado de ver, quizás desorientada por el *nomen iuris*.

una representación estamental y corporativa, se atenuaba el componente “democrático” (según la terminología de la época) que podía suponer un mayor peligro para el predominio regio.

33. En su funcionamiento interno las Cortes tampoco estaban diseñadas para ser protagonistas políticos. Su presidente era designado por el Monarca (como había sido designado Azanza en la Junta de Bayona), eso sí, a partir de una terna propuesta por las propias Cortes, en tanto que las sesiones se celebrarían a puerta cerrada. Este último detalle no pasó desapercibido al conde de Toreno en su análisis de la Constitución de Bayona: *"desde luego nótase que falta en aquella Constitución lo que forma la base principal de los gobiernos representativos, a saber, la publicidad. Por ella se ilustra y conoce la opinión y la opinión es la que dirige y guía a los que mandan en los Estados así constituidos. Dos son los únicos y verdaderos medios de conseguir que la voz pública suba con rapidez a los representantes de una gran nación y que la de estos descienda a todas las clases del pueblo. Son, pues, la libertad de imprenta y la publicidad en las discusiones del cuerpo o cuerpos que deliberan"*. Añadía Toreno, apoyándose en una base doctrinal aportada en gran medida por sus contactos durante el exilio: *"por la última, como decía el mismo Burke, llega a noticia de los poderdantes el modo de pensar y obrar de sus diputados (...) conforme a la expresión del gran jurisconsulto Blackstone, se enteran los que gobiernan de las variaciones de la opinión y de las medidas que imperiosamente reclama"*<sup>28</sup>. Que las Cortes actuasen en secreto, y que se prohibiese de forma absoluta publicar sus deliberaciones, era algo que no había sucedido ni en la Junta de Bayona (de sus sesiones se dio noticia incluso en la *Gaceta de Nápoles*) y ponía de relieve que la Asamblea iba a concebirse más como un órgano consultivo que como Parlamento popular. Apenas los diputados Arribas y Gómez Hermosilla solicitaron que se rectificase este extremo, y que las sesiones de Cortes fuesen públicas salvo expresa decisión regia<sup>29</sup>.
34. La presencia de las Cortes en la vida política también estaba condicionada de forma determinante por el Rey. A él le correspondía convocar su reunión, con la única cortapisa de hacerlo al menos una vez cada tres años. Puesto que los tributos se aprobaban precisamente de forma trienal, Vicente Alcalá Galiano consideraba que ésta sería la mejor garantía de que las Cortes se convocasen<sup>30</sup>. Ahora bien, ¿qué sucedería si el Rey incumpliese el mandato constitucional? Tal pregunta se la plantearon los diputados Colón y Lardizábal –vocales por el Consejo de

---

<sup>28</sup> Conde de Toreno, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, B.A.E., vol. LXIV, Atlas, Madrid, 1953, págs. 86-87. En la misma línea se pronunciaba Canga Argüelles, quien consideraba que el secreto de los debates suponía un plan para establecer la arbitrariedad. *Vid.* José Canga Argüelles, *Observaciones sobre las Cortes de España y su organización* (1809), Josef Esteban y Hermanos, Valencia, 1809, pág. 64.

<sup>29</sup> Observación de 26 de junio de 1808, *Actas*, pág. 72.

<sup>30</sup> *"Si no me engaña mi juicio, -decía Vicente Alcalá Galiano- no hay otro medio sencillo de asegurarla [la reunión de Cortes] sino el de que los tributos sean temporales; pareciéndome que determinándose su mayor duración el término de tres años, se conciliaban todos los extremos"*. Observación de 25 de junio. *Actas*, pág. 85.

Castilla— que pidieron que en la Constitución figurase algo al respecto, pero sin que ellos mismos hicieran propuestas concretas<sup>31</sup>. Sí lo hicieron los diputados Pereyra y Pedro de Isla, aunque sus proposiciones resultaban excesivamente progresistas como para que Napoleón las tomase en cuenta. Pereyra deseaba que se indicase que, caso de no formalizarse la convocatoria de Cortes, se tuviese por automáticamente destituido el cargo público encargado de llevarla a cabo. La Constitución de Bayona no indicaba el funcionario encargado de expedir la orden de convocatoria, pero puede suponerse que se trataría del Secretario de Estado, ya que a éste le correspondía refrendar todos los Decretos del Rey (art. 28), entre los que se hallaría el de convocatoria de Cortes<sup>32</sup>. Por su parte, Pedro de Isla iba más allá. Si la propuesta de Pereyra limitaba jurídicamente una facultad regia (cual era la de decidir la continuidad o no de sus ministros), la de Pedro de Isla suponía introducir medidas fácticas de presión sobre el propio Monarca que es fácil entender que Napoleón considerase inadmisibles. Los diputados provinciales de Cortes, antes de su clausura, debían elevar reclamación al Rey o al Senado de que se convocasen otras nuevas a los tres años, remitiendo copia de dicha reclamación a los Ayuntamientos con representación en la Asamblea. La publicidad de esta reclamación haría que la opinión pública ejerciese sobre el Monarca una presión suficiente como para garantizar la reunión de las Cortes<sup>33</sup>.

35. Sin embargo, el problema no radicaba sólo en la facultad regia de convocatoria de Cortes —y su posible inobservancia— sino también en que el Monarca disponía de la competencia de determinar la duración de la Asamblea, disolviendo o suspendiendo sus sesiones a voluntad. Pereyra fue el único diputado que trató de constreñir también esta prerrogativa regia. *“Si las Cortes pueden ser suspendidas o disueltas a voluntad del Rey, de poco sirve ordenar que se junten una vez a lo menos cada tres años, como así sea que estará en su mano disolverlas al otro día de su apertura”*, decía el vocal de la Junta. Como limitación efectiva, proponía que el Rey no pudiese disolver la Cámara hasta que no hubiesen transcurrido al menos ocho o más días de sesión<sup>34</sup>.

36. Si Napoleón rechazó una por una estas proposiciones dirigidas a equilibrar la dirección política del Estado, ello se debía a que no quería que la Monarquía autoritaria que estaba diseñando quedase sujeta a serios obstáculos. A tales efectos, las Cortes no sólo estaban orgánicamente sujetas al Rey, sino también desde una perspectiva funcional, aunque bien es cierto que en este último apartado la Junta de Bayona logró que se tomaran en cuenta algunas de sus observaciones.

---

<sup>31</sup> Observación de 25 de junio de 1808, *Actas*, pág. 71.

<sup>32</sup> Observación de 28 de junio de 1808, *Actas*, pág. 77.

<sup>33</sup> Observación de Pedro de Isla (s.f.), en *Actas*, pág. 95.

<sup>34</sup> Observación de Luis Marcelino Pereyra, 28 de junio de 1808, en *Actas*, pág. 77.

37. Ya he señalado que la función legislativa era, en realidad, una facultad del Rey. A él solo le competía impulsar las leyes, a pesar de que algunos diputados buscaron que al menos compartiese esta responsabilidad. Así, en tanto Cristóbal de Góngora solicitó que se concediese también a las Cortes iniciativa legislativa<sup>35</sup>, los diputados Angulo, Arribas y Gómez Hermosilla pidieron que al menos se admitiese que pudieran disponer de un derecho de petición al Rey<sup>36</sup>. Una facultad que, por otra parte, el propio Martínez Marina había indicado en su *Ensayo histórico-crítico* que había correspondido a las antiguas Cortes castellanas.

38. Aunque en este punto Napoleón no se movió un ápice de su postura inicial, sí lo hizo al menos en lo que se refiere a la fase central o decisoria del procedimiento legislativo. En el proyecto de Estatuto de Bayona presentado a la Junta, a las Cortes se les asignaba exclusivamente el cometido de “deliberar” los Decretos propuestos por el Rey, en coherencia con la función meramente consultiva que Napoleón parecía querer otorgar a la Asamblea. Fueron Vicente Alcalá Galiano y Cristóbal de Góngora quienes, haciendo suyo el rechazo general de la Asamblea, intentaron corregir esta excesiva debilidad de las Cortes, y propusieron que les correspondiese no sólo deliberar, sino también “aprobar” los Decretos del Rey, que por esa participación adquirirían forma jurídica de leyes<sup>37</sup>. Curiosamente esta enmienda sí fue aceptada por el Emperador, a pesar de que suponía introducir un mínimo elemento de equilibrio constitucional, convirtiendo a las Cortes en copartícipes de la facultad legiferante. De hecho, en otras Cartas Otorgadas por el Corso las asambleas no tuvieron la misma fortuna, y quedaron circunscritas al cometido deliberante que en un principio había previsto también para las Cortes españolas<sup>38</sup>.

39. Pero en todo caso, esta intervención en el poder legislativo no permite concluir una idea de equilibrio constitucional, que en ningún momento trasluce el texto. Las Cortes intervenían en la aprobación de las leyes, es cierto, pero no debe olvidarse que eran unas Cortes cuya vida dependía del Rey (convocatoria, suspensión, disolución), dirigidas por un Presidente nombrado por el Monarca; unas Cortes que deliberaban en secreto como lo haría cualquier órgano consultivo, que carecían de una segunda cámara, entonces vista como instrumento imprescindible para poder hablar de un “gobierno equilibrado”, que, además, ni iniciaban ni sancionaban las leyes. En definitiva, si Napoleón admitió

---

<sup>35</sup> Observación de 26 de junio. *Actas*, pág. 87.

<sup>36</sup> Arribas y Gómez Hermosilla. Observación de 26 de junio de 1808. *Actas*, pág. 74. Francisco Angulo. Observación de 26 de junio de 1808. *Actas*, pág. 88.

<sup>37</sup> El rechazo general a este artículo en: Acta de la Junta Novena, de 27 de junio de 1808. *Actas*, pág. 39. Las observaciones de los dos vocales en: Vicente Alcalá Galiano, Observación de 25 de junio de 1808. *Actas*, pág. 85; Cristóbal de Góngora, Observación de 26 de junio de 1808. *Actas*, pág. 87.

<sup>38</sup> Véase el caso de las Constituciones de Westfalia (art. 33), o la de Nápoles (Título VIII, art. 14).

conceder a las Cortes participación en el poder legislativo era porque sabía que ello no supondría un obstáculo excesivo a unas facultades regias que ahogaban en todo lo demás la actividad de la Asamblea. Baste comprobar cómo en la Constitución las Cortes no se regulaban hasta el título IX, es decir, después de haberse regulado todos los demás órganos: la Regencia, los ministros, el Senado y el Consejo de Estado.

40. En todo caso, la Constitución preveía la figura de la reserva de ley en el art. 82, asegurando al menos la participación normativa de las Cortes en materias que afectaban a la libertad y propiedad de los ciudadanos. Así, estaba reservada a la ley “las variaciones que se hayan de hacer en el Código civil, en el Código penal, en el sistema de impuestos o en el sistema de moneda”, tras fracasar el intento de Napoleón de imponer el *Code Napoléon*, que encontró el especial rechazo del Consejo de Castilla. Igualmente correspondía a la ley aprobar trienalmente “la cuota de las rentas y gastos anuales del Estado” una previsión que, como ya se ha visto, Vicente Alcalá Galiano veía como la principal garantía para que las Cortes se convocasen cada tres años, según fijó el art. 76 de la Constitución.
41. Aparte de esta tenue facultad legislativa, las Cortes asumían tareas de control sobre el ejecutivo –como es característico de los Parlamentos– aunque lo hacían con idéntica tibieza. El Estatuto apenas preveía que las Cortes podían presentar reclamaciones sobre las cuentas de Hacienda que anualmente tendría que remitir el ministro de este ramo, así como la capacidad para manifestar al Rey “quejas graves y motivadas sobre la conducta de un ministro”, que serían examinadas por una Comisión compuesta por miembros del Consejo de Estado y del Consejo Real, tal y como sucedía con la Junta que había de resolver las reclamaciones procedentes del Senado.
42. Algún diputado, muy en particular el tenaz Pereyra, no tardó en percatarse de la debilidad del control parlamentario, porque las Cortes ni disponían de medios suficientes para informarse de las conductas ministeriales, ni tampoco para hacer efectiva la presunta responsabilidad que exigiesen a los ministros infractores. En efecto, en primer lugar, un control no puede resultar efectivo si no se cuenta previamente con instrumentos adecuados para conocer la actividad ministerial. A tales efectos, el control presupuestario sí estaba garantizado por la cuenta anual de ingresos y gastos que debía realizar el Ministro de Hacienda, pero la Constitución no preveía otros mecanismos para conocer cualesquiera otras infracciones ministeriales. Por ese motivo, Pereyra solicitó que se permitiese a los particulares dirigir peticiones a las Cortes, en las que hicieran constar los abusos cometidos por los ministros<sup>39</sup>. Desde luego no se trataba de una exigencia desproporcionada, sino coherente con la posibilidad que sí se concedía a las Juntas Senatorias de recibir quejas de los particulares relativas a

---

<sup>39</sup> Observación de 28 de junio de 1808, *Actas*, pág. 77.

infracciones contra la libertad personal y de imprenta. Y más justificada, si cabe, por el carácter presuntamente representativo de las Cortes, del que carecía el Senado. Sin embargo, Napoleón no tomó en cuenta la propuesta de Pereyra, dejando a las Cortes sin medios suficientes para conocer la acción ministerial.

43. Pero no se detenía ahí el problema. Caso de detectar alguna infracción, las Cortes sólo podían dirigirse al Rey, quien, como he dicho, remitía las quejas a una Comisión extraparlamentaria, compuesta por miembros del Consejo de Estado y del Consejo de Castilla. Pues bien, igual que sucedía con la Junta prevista para resolver las quejas de las Juntas senatorias, tampoco en este caso se decía el valor que tendría la resolución que adoptase aquel órgano. Una vez más fue Pereyra quien trató de que se aclarase este extremo, pidiendo que, si la Comisión encontraba justa la queja, el Rey debía separar al ministro infractor<sup>40</sup>. En este caso, no es extraño que el Emperador rechazase la propuesta, ya que eliminaba su facultad para decidir libremente sobre el nombramiento y separación de sus agentes ejecutivos.

## **VI. A MODO DE CONCLUSIÓN**

44. A pesar del ostracismo a que la Constitución de Bayona ha sido condenado a lo largo de estos doscientos años (no sólo por sus coetáneos sino, lo que es más preocupante, por los investigadores actuales), no cabe duda de que representó un intento de modernizar la obsoleta Monarquía española, anclada en los esquemas del Antiguo Régimen.

45. La modernización se realizaba, en lo que ahora nos interesa, a través de una organización de la forma de gobierno en la que el reconocimiento implícito de la división de poderes se veía mitigado por el modelo imperial, que desembocaba en una Monarquía constitucional fuertemente autoritaria. Es cierto que se reconocía la existencia de órganos que limitaban la autoridad regia, algunos novedosos (Senado), otros cortados por patrones bien distintos a las instituciones españolas con las que podrían tener proximidad (Consejo de Estado y Cortes). Apenas los ministros eran los que se acercaban más a los antiguos Secretarios del Despacho, aunque con la presencia innovadora del Secretario de Estado. Pero, en todo caso, hay que subrayar que estos órganos servían más que nada de apoyo al Rey en la adopción de decisiones que en todo caso le acababan correspondiendo a él.

46. De este modo, el Consejo de Estado lo apoyaba a la hora de adoptar decisiones políticas, como los proyectos de ley; el Senado colaboraba con el Rey en tareas íntimamente conectadas con la eficacia y validez constitucional, como el control de las infracciones constitucionales; los ministros, obviamente, eran los encargados de ejecutar la voluntad regia

---

<sup>40</sup> Observación de 26 de junio de 1808. *Actas*,, pág. 75.

y, finalmente, las Cortes coparticipaban (aunque de modo muy restringido) en el poder legislativo y podrían elevar al Rey quejas sobre los ministros que, en definitiva, sólo él podía resolver.

47. Es preciso recordar que la Constitución de Cádiz basculaba justo hacia el extremo opuesto. Si en Bayona el Rey era el centro del Estado, en la Constitución del 12 lo eran las Cortes, de modo que si el primero fijaba una Monarquía Constitucional autoritaria, el segundo establecía una Monarquía Nacional, de sesgo casi asambleario. La lectura que se desprende es clara: el primer constitucionalismo español pretendía superar el Antiguo Régimen por el expediente de la ruptura. La mayoría de las instituciones se sustituían o se redimensionaban para ajustarse a los nuevos paradigmas constitucionales.
48. Pero aunque la Constitución de Bayona tratase de imponer por vía otorgada un modelo extranjero y altamente autoritario, creo que hubiera supuesto un tránsito con el Antiguo Régimen menos abrupto que el propuesto a través de la Constitución del 12. Y es que, aunque introducía factores de modernización y de liberalismo (instituciones representativas, reconocimiento de derechos, limitación del poder...) dejaba al Rey en su cometido de actor político principal, por lo que no es de extrañar que un Monarca acostumbrado a ser el centro del Estado no tuviese muchos reparos en admitir la Constitución. De hecho, como es bien sabido, fue lo que sucedió con las Monarquías Constitucionales germanas, como intento de evitar que la burguesía optara por un modelo rupturista como había sucedido con la Francia Revolucionaria.

## COMENTARIO BIBLIOGRÁFICO

49. La despreocupación doctrinal en torno a la Constitución de Bayona explica la ausencia tanto de monografías como de artículos especializados dedicados a dicho texto. De ahí, que hoy en día siga siendo imprescindible acudir a los primeros estudios dedicados a esta Constitución, alguno de los cuales es casi centenario.
50. Sobre el proceso de formación de la Constitución de Bayona siguen siendo obras de referencia las de Sanz Cid y Conard: Carlos Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, Reus, Madrid, 1922, y Pierre Conard, *La Constitution de Bayonne (1808)*, Édouard Cornély et Cia, Paris, 1910. Con carácter general, tanto el estudio de la formación del texto, como sus características, influencia y aplicación, los trato en detalle en mi libro *La Constitución de Bayona (1808)*, Iustel, Madrid, 2008, colección de Constituciones españolas dirigida por Miguel Artola, que prologa este volumen. La reproducción de los diversos proyectos de la Constitución de Bayona puede consultarse en Ignacio Fernández Sarasola, *Proyectos constitucionales en España (1786-1824)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
51. Aunque no abundan los textos que traten sobre la forma de gobierno recogida en la Constitución de Bayona, le he dedicado especial atención en: “*La primera Constitución española: El Estatuto de Bayona*”, e-book de la Biblioteca Virtual “Miguel de Cervantes” ([http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/Espanya/estudios\\_criticos.shtml](http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/Espanya/estudios_criticos.shtml)); el mismo texto en Revista de Derecho de la Universidad del Norte (Colombia), núm.26, págs. 89-109. También se ocupan de algunos aspectos concretos de los órganos constitucionales Jean Baptiste Busaall, « *Nature juridique de la Monarchie espagnole sous Joseph Bonaparte., Réflexions à partir d’une mise au point sur l’abolition de l’Inquisition en 1808* », Mélanges de la Casa de Velázquez, núm. 35 (1), 2005, págs. 248 y ss., así como José Sánchez-Arcilla Bernal, “«*Consejo Privado*» y «*Consejo de Ministros*». *Notas para el estudio de los orígenes del Consejo de Ministros en España*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 71, 1984-1985
52. Para el análisis del desarrollo institucional del gobierno josefino todavía conservan su vigor las obras de Charles-Alexandre Geoffroy de Grandmaison, *L’Espagne et Napoléon I (1804-1809)*, París, 1908 y de Juan Mercader Riba, *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado Español Bonapartista*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1983. Igualmente resulta de interés el reciente y detallado estudio de Jean-Baptiste Busaall, *Le Règne de Joseph Bonaparte: une expérience décisive dans la transition de la Ilustración au libéralisme modéré*, Historia Constitucional (revista electrónica), núm. 7, 2006, <http://hc.rediris.es/07/articulos/html/Numero07.html>. También sobre el

desarrollo institucional, resulta de interés la obra de Carmen Muñoz de Bustillo Romero, *Bayona en Andalucía: el estado bonapartista en la prefectura de Xerez*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

53. Un aspecto no siempre analizado, cual es las posturas ideológicas de los miembros de la Junta de Bayona y su influencia en el texto definitivo, fue trabajado por el interesante artículo de Raúl Morodo, "*Reformismo y regeneracionismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona*", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 83, 1994, págs. 29 y ss.