

# LA “CUESTIÓN AMERICANA” Y LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA (1808)

Antonio-Filiu Franco Pérez

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.- II. AMÉRICA EN EL CONTEXTO DE BAYONA.- III. LAS BASES DEL MODELO BAYONÉS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA COLONIAL.- IV. LOS DIPUTADOS AMERICANOS Y LA DEFENSA DE LOS INTERESES DE ULTRAMAR EN BAYONA.- 4.1. La defensa del principio de igualdad territorial.- 4.2. La cuestión del Ministerio de Indias y otras inquietudes sobre Ultramar.- V. CONCLUSIONES.

## **RESUMEN:**

La Constitución de Bayona de 1808 fue el primer texto constitucional español que intentó articular las bases de un modelo de organización política colonial sobre el principio de igualdad territorial. El estudio destaca el especial tratamiento que en el escenario de Bayona dispensó Napoleón al problema americano, y a los representantes de los territorios españoles de Ultramar en particular, poniendo de manifiesto su talante pragmático, pues resulta evidente el interés del Emperador francés por obtener el apoyo de los diputados ultramarinos con el fin de neutralizar potenciales pretensiones independentistas en esos dominios, lo que propició una relación de naturaleza simbiótica de la que tanto Napoleón como el grupo de representantes de Ultramar sacaron provecho a favor de sus respectivos intereses.

## **ABSTRACT:**

The Constitution of Bayonne of 1808 was the first constitutional Spanish text that tried to articulate the bases of a model of political colonial organization on the principle of territorial equality. The study emphasizes the special treatment given by Napoleon to the American problem in Bayonne, and in particular to the representatives of Spanish overseas territories, in order to neutralize potential pretensions of independence in these domains. These circumstances propitiated a relation of symbiotic nature between Napoleon and the group of representatives of Overseas. Both parts extracted profit in favour of their respective interests from this relationship.

**PALABRAS CLAVE:** Constitución de Bayona 1808; diputados americanos; organización política colonial; América española; constitucionalismo español

**KEY WORDS:** Constitution of Bayonne 1808; American deputies; political colonial organization; Spanish America; Spanish constitutionalism

## I. INTRODUCCIÓN

1. No cabe duda de que en los orígenes del constitucionalismo español el denominado “problema americano” fue una cuestión compleja y poliédrica, algo evidente si se considera la pluralidad de perspectivas desde las que se ha enfocado su análisis hasta la fecha,<sup>1</sup> toda vez que en no poca medida la dimensión americana condicionó el curso de muchos debates parlamentarios que tuvieron lugar en el contexto de las Cortes de Cádiz, y las decisiones que a raíz de los mismos se tomaron, como muy bien se pone de manifiesto en los estudios citados. Resulta incontestable, pues, la relevancia de la referida dimensión americana de las Cortes gaditanas para la cabal comprensión de los primeros momentos del constitucionalismo hispánico y, obviamente, del español.<sup>2</sup>
2. Evidentemente, pues, la cuestión americana tuvo que ser tomada muy en cuenta por los principales actores de la historia política española en el período comprendido entre 1808 y 1814, desde Napoleón hasta el último diputado de las Cortes ordinarias de la legislatura de 1814. Sin embargo, como reflejo de la preterición que en líneas generales –y por diferentes razones- ha sufrido la Constitución de Bayona por parte de muchos de los que hasta la fecha se han ocupado del estudio de la Historia Constitucional española,<sup>3</sup> la cuestión americana ha sido objeto

---

<sup>1</sup> Así, el referido “problema” que cristaliza en la etapa genesiaca del constitucionalismo español se ha estudiado desde la perspectiva doctrinal, de la historia del constitucionalismo, de la historia institucional, y de la historia política, entre las más relevantes, si bien el ángulo estrella ha sido sin duda el que se ha ocupado del estudio de la participación de los diputados americanos en las Cortes gaditanas. Sin afán de ser exhaustivos *vid.*, entre las obras de obligada consulta, Demetrio RAMOS, “Las Cortes de Cádiz y América”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 126, 1962, pp. 433-639; Joaquín VARELA SUANZES, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, CEC, Madrid, 1983, *passim*; Marta LORENTE, “América en Cádiz (1808-1812)”, en Pedro CRUZ VILLALÓN *et al.*, *Los orígenes del constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica: un estudio comparado*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1993, pp. 17-66; Roberto L. BLANCO VALDÉS, “El ‘problema americano’ en las primeras Cortes liberales españolas (1810-1814)”, en *Ibid.*, pp. 67-106; María Teresa BERRUEZO LEÓN, *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, CEC, Madrid, 1986, *passim*; Marie Laure RIEU-MILLAN, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz (Igualdad o independencia)*, CSIC, Madrid, 1990, *passim*; y, Manuel CHUST, *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Fundación Instituto Historia Social, Valencia, 1999, *passim*. Una interesante revisión historiográfica sobre esta cuestión en Roberto BREÑA, *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824. Una revisión historiográfica del liberalismo hispánico*, El Colegio de México, México, D.F., 2006, pp. 119 y ss.

<sup>2</sup> Como acertadamente pone de relieve el profesor Joaquín VARELA SUANZES, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>3</sup> Las principales razones alegadas por diversos investigadores para no ocuparse del estudio de la Constitución de Bayona han sido: su escasa vigencia; su origen afrancesado; su naturaleza de Carta otorgada; y, su escasa influencia en el constitucionalismo hispánico. Un esclarecedor comentario sobre los argumentos aducidos al respecto por conocidos autores españoles en Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, “Una Constitución para España: El Estatuto de Bayona”, estudio preliminar de la obra *La Constitución de Bayona (1808)*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 53-54, notas 86 y 87. El profesor Fernández Sarasola señala la endeblez de dichos argumentos, a la vez que demuestra por qué resultan insostenibles. *Vid.* otro comentario historiográfico sobre la marginación que ha sufrido el estudio de la Constitución de Bayona entre los cultivadores de la Historia Constitucional española en Raúl MORODO, “Reformismo y regeneracionismo: el

de pocos estudios en el contexto de Bayona, y siempre que se ha examinado se ha hecho como un punto accesorio dentro de esquemas de investigación centrados esencialmente en el análisis de conjunto de los distintos momentos del proceso de elaboración del texto constitucional bayonés, y de su contenido normativo.<sup>4</sup> Estas razones fundamentan la necesidad, a nuestro juicio, de ahondar en el estudio del tratamiento específico que recibió el denominado “problema americano” durante la elaboración de la Constitución de Bayona y, por supuesto, en el articulado de dicho texto constitucional.

## II. AMÉRICA EN EL CONTEXTO DE BAYONA

3. En efecto, antes que en las Cortes de Cádiz el problema americano afloró en el escenario de la Asamblea de Notables convocada por el Gran Duque de Berg y la Junta Suprema de Gobierno por Orden de 19 de mayo de 1808,<sup>5</sup> que fijaba su celebración en la ciudad de Bayona el 15 de junio del mismo año, localidad y fecha ratificados por Napoleón por Decreto de 25 de mayo de 1808 con el objeto de que en la referida Asamblea se “fijasen las bases” de la nueva Constitución en cuya virtud se gobernaría la Monarquía española.<sup>6</sup>
4. La declarada pretensión del Emperador francés era renovar las que consideraba vetustas instituciones de una Monarquía en crisis, y con ese fin quería conocer las aspiraciones y necesidades de los españoles a través de los diputados convocados.<sup>7</sup> Era obvio que el pilar maestro de este proyecto napoleónico de renovación de la Monarquía española no era otro que la nueva Constitución que se pretendía aprobar en Bayona,<sup>8</sup> toda vez que a juicio del Corso era ésta una de las piezas clave para alcanzar la estabilidad que necesitaba para el desarrollo de

---

contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 83, 1994, pp. 58-59, nota 85.

<sup>4</sup> Si se exceptúa la obra de Eduardo MARTIRÉ, *La Constitución de Bayona entre España y América*, CEPC/BOE, Madrid, 2000, que a la fecha es la que más ha centrado la atención en el estudio de la cuestión americana en el contexto bayonés, a efectos de la observación anteriormente apuntada *vid.*, por ejemplo, Pierre CONARD, *La Constitution de Bayonne (1808). Essai d'édition critique*, Édouard Cornély et Cia., Paris, 1910; Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, Reus, Madrid, 1922; Juan MERCADER RIBA, *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, CSIC, Madrid, 1983; e, Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, lustel, Madrid, 2007; obras todas que hoy por hoy son, sin duda, las más relevantes y solventes sobre este tema.

<sup>5</sup> *Vid.* el texto de la citada Orden de 19 de mayo de 1808 en *Actas de la Diputación general de españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808, en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg, como Lugarteniente general del Reino, y la Junta Suprema de Gobierno, con fecha de 19 de mayo del mismo año*, Imprenta de J. A. García, Madrid, 1874, pp. 5-6. En adelante esta fuente se citará simplemente como *Actas de Bayona*.

<sup>6</sup> *Cfr.* el texto del Decreto de 25 de mayo de 1808 en *Gaceta de Madrid*, Nº 53, de 3 de junio de 1808.

<sup>7</sup> *Vid.* Proclama de 25 de mayo de 1808, en *Ibid.*

<sup>8</sup> Así también lo considera el profesor Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, “Una Constitución para España: El Estatuto de Bayona”, estudio preliminar de la obra *La Constitución de Bayona (1808)*, lustel, Madrid, 2007, p. 34.

su proyecto político en la Península.<sup>9</sup> Justamente por ello puso tanto empeño en incentivar la participación de representantes de Ultramar en la Asamblea de Notables, pues aunque lo que proponía era un texto constitucional emanado de su voluntad (Carta otorgada) y no de un genuino *poder constituyente* -si se siguen las ideas de Sieyès al respecto, de tanto influjo en el contexto histórico de la Revolución francesa-,<sup>10</sup> era evidente la intención del Emperador de escuchar a todos los miembros de la Diputación general de españoles convocados a Bayona para granjearse su imprescindible apoyo, a la vez que concitar un alto grado de consenso en torno al proyecto de Constitución que propugnaba.<sup>11</sup> En efecto, el especial tratamiento que en el escenario de Bayona dispensa Napoleón al problema americano, y a los representantes de los territorios españoles de Ultramar en particular, pone de manifiesto su talante pragmático, pues resulta patente el interés del Corso por obtener el apoyo de los diputados ultramarinos con el inequívoco fin de neutralizar las pretensiones independentistas que pudieran suscitarse en esos dominios.

5. Así, el primer gesto del Emperador para conquistar la estima de los habitantes de la América hispana fue precisamente otorgarles representación en la Asamblea de Notables convocada por Orden de 19 de mayo de 1808, acto calificado de revolucionario para la historia colonial española.<sup>12</sup> Sin duda era un gesto altamente significativo que, a pesar de las apremiantes circunstancias, se considerase oportuna la participación de representantes de los territorios de Ultramar en la Asamblea de Bayona, si bien la premura ante la fecha elegida para su celebración condicionó que dicha representación recayera en seis naturales de los referidos territorios que en esos momentos residían en la Península.<sup>13</sup> No obstante, otros gestos diplomáticos confirmaron el interés de Napoleón por ganarse el apoyo de los diputados americanos. En efecto, cuando su hermano José recibió a los representantes por el

---

<sup>9</sup> Lo que puede inferirse del tenor del Decreto y la Proclama de 25 de mayo de 1808 anteriormente citados, si bien apunta Sanz Cid que Napoleón llega a este convencimiento por la insistencia al respecto del Duque de Berg. Cfr. Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, Reus, Madrid, 1922, pp. 65 y ss.

<sup>10</sup> Sobre este particular *vid.* Emmanuel SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers-État?*, [s.e.; s.l.], 1789. Una magnífica traducción al castellano de los principales textos políticos de este autor en Emmanuel SIEYÈS, *Escritos y discursos de la Revolución*, (Edición, traducción y notas de Ramón Máiz), CEPC, Madrid, 2007. Sobre el pensamiento político de Sieyès y su influjo en el contexto histórico de la Revolución francesa consúltese asimismo Paul BASTID, *Sieyès et sa pensée*, Slatkine Reprints, Genève, 1978; Luca SCUCCIMARRA, *La sciabola di Sieyès. Le giornate di brumaio e la genesi del regime bonapartista*, il Mulino, Bologna, 2002; y, Ramón MÁIZ SUÁREZ, *Nación y Revolución: la teoría política de Emmanuel Sieyès*, Tecnos, Madrid, 2007.

<sup>11</sup> Sobre el proceso de elaboración de la Constitución de Bayona *vid.* especialmente la clásica obra de Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, Reus, Madrid, 1922, *passim*. Consúltese asimismo Pierre CONARD, *La Constitution de Bayonne (1808). Essai d'édition critique*, Édouard Cornély et Cia., Paris, 1910, *passim*; y, el espléndido estudio preliminar de Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA a *La Constitución de Bayona (1808)*, *op. cit.*, pp. 27-100.

<sup>12</sup> *Vid.* Eduardo MARTIRÉ, *La Constitución de Bayona entre España y América*, *op. cit.*, p. 37; e, Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, "Una Constitución para España: El Estatuto de Bayona", *loc. cit.*, p. 93.

<sup>13</sup> *Vid.* Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, *op. cit.*, p. 80.

Consejo de Indias<sup>14</sup> les expresó su interés por esos territorios, que consideraba parte de las Españas. Asimismo, para destacar la especial consideración que tenía por los territorios de Ultramar, el nuevo monarca se cuidó de recibir a sus representantes en dos ocasiones: la primera junto con los diputados peninsulares y, la segunda, para que le presentasen sus respetos a título particular, ocasión en la que el diputado Francisco Antonio Cea –representante por Nueva Granada– tomó la palabra como portavoz del grupo de Ultramar para, después de rendir homenaje a José I como Rey de España y de las Indias, denunciar –en clara postura victimista– la a su juicio calamitosa situación de los territorios españoles en América, lo que concitó manifestaciones de adhesión al Emperador y al nuevo monarca por los restantes diputados americanos.<sup>15</sup> Evidentemente era el comienzo de una relación de inconfundible naturaleza simbiótica, de la que tanto Napoleón como el grupo de representantes de Ultramar pretendían sacar provecho a favor de los intereses que respectivamente propugnaban.

6. Desde el primer proyecto de la Constitución de Bayona<sup>16</sup> ya se aprecia la importancia que Napoleón le concedía a los territorios de Ultramar, pues articula la gestión de su gobierno como un pilar más de la organización política que, en su afán renovador, diseña para el conjunto del Reino de España. Así, el artículo 11 de este texto primigenio preveía la creación de un Ministerio de Indias entre los nueve que deberían formarse, de la misma manera que el artículo 15 preveía una Sección de Marina e Indias entre las cinco en que se dividiría el Consejo de Estado.<sup>17</sup> De este primer proyecto debe destacarse igualmente una nota manuscrita –atribuida a Maret<sup>18</sup>– al margen del artículo 23 (Título VI, de las Cortes), en la que se manifestaba la conveniencia de añadir en este Título otro artículo que de manera expresa dispusiese la representación parlamentaria de los territorios de Ultramar, cuestión ésta que fue apreciada muy favorablemente por la Comisión creada por expreso mandato de Napoleón, y seleccionada y presidida por Laforest y Freville, con el objeto de revisar críticamente este primer proyecto constitucional.<sup>19</sup> En efecto, al valorar este particular la referida Comisión expresó “un asentimiento unánime” al precepto que disponía la representación en las Cortes de los territorios americanos, a la vez que manifestaba el deseo de que “se llegue a sentar en principio que siempre las Colonias tendrán sus diputados cerca del Gobierno de la Metrópoli”;<sup>20</sup> esto es, los miembros de la Comisión asumían

---

<sup>14</sup> Sobre los representantes por este órgano véase *Ibid.*, p. 102, nota 2.

<sup>15</sup> Cfr. una ilustrativa descripción de estos actos en Eduardo MARTIRÉ, *La Constitución de Bayona entre España y América*, op. cit., pp. 37-38.

<sup>16</sup> Vid. el texto de ese primer proyecto constitucional en la que hoy por hoy constituye la más completa y solvente compilación de fuentes documentales sobre el proceso de elaboración de la Constitución de Bayona: la obra del profesor Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 189-195.

<sup>17</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 190-191.

<sup>18</sup> Vid. Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, op. cit., p. 183.

<sup>19</sup> Sobre la creación y funcionamiento de esta Comisión véase *Ibid.*, pp. 208 y ss.

<sup>20</sup> Cfr. “Informe sobre el primer proyecto de Estatuto, de la Comisión reunida en la Corte (28 de mayo de 1808)”, en Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, op.

íntegramente, y con especial beneplácito, la recomendación contenida en la referida nota manuscrita de Maret.<sup>21</sup> No obstante, no sería hasta el tercer proyecto que dicha recomendación se incorporaría definitivamente al articulado del texto napoleónico, toda vez que no fue tomada en cuenta en el segundo.<sup>22</sup>

### III. LAS BASES DEL MODELO BAYONÉS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA COLONIAL

7. Fue en el tercer proyecto, en efecto, donde se admite de manera definitiva la representación en Cortes de los territorios de Ultramar, a la vez que se introduce un Título especialmente dedicado a dichos territorios.<sup>23</sup> Así, pues, en este proyecto constitucional reelaborado se incorporan las líneas maestras que definirían el embrión de lo que

---

*cit.*, pp. 196-200 (la cita en p. 197). El informe en cuestión puede consultarse igualmente en Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, *op. cit.*, pp. 212-219 (en esta última obra *cfr.* la cita en pp. 214-215).

<sup>21</sup> Al valorar la postura de la Comisión al respecto debe tenerse en cuenta, no obstante, las consideraciones que apunta Sanz Cid sobre los miembros españoles de la misma, de los que destaca su escasa preparación doctrinal y técnica para evacuar la consulta que se les solicitaba. A esos efectos este autor se pronuncia de manera demoledora: "A los reunidos por Laforest para ilustrar el proyecto, no sólo se les ve alejados de aquellas disquisiciones de un orden general científico a que parecían empujar casi irresistiblemente la materia tratada y el estado de formación de las ideas, sino que ni siquiera demostraron poseer un criterio constante y preciso para formar una opinión y un dictamen sistematizado." *Cfr.* Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, *op. cit.*, pp. 219-220. Quizás sea ésta una de las razones por las que Fernández Sarasola considera, en la misma línea que Sanz Cid, que las observaciones realizadas al proyecto constitucional por esta Comisión supusieron un aporte poco relevante, habida cuenta de que se asumió el texto original casi en su totalidad, añadiendo apenas detalles de escasa trascendencia. *Vid.* de FERNÁNDEZ SARASOLA, "Una Constitución para España: El Estatuto de Bayona", *loc. cit.*, p. 46. La escasa preparación doctrinal y técnica apuntada por Sanz Cid respecto de los miembros españoles de la referida Comisión también puede apreciarse en algunos de los diputados convocados, algo que salta a la vista a poco que se examinen los informes y observaciones sobre los proyectos constitucionales de Bayona, toda vez que varios de los miembros de la Diputación general de españoles que se reunió en la referida ciudad declaraban expresamente no estar capacitados para cumplir la función consultiva que se les pedía, por carecer de la formación necesaria para desempeñar ese cometido. Así lo pusieron de manifiesto, entre otros, los siguientes diputados: El Duque y señor de Hijar, Marqués de Orani y Conde de Aranda; el Conde de Fernan-Núñez, Duque de Montellano y del Arco; el Conde de Castelflorido; el Conde de Orgaz; el Duque del Parque; el Mariscal de campo Luis Idiaquez; el Almirante Marqués de Ariza y Estepa; el Capitán de fragata Miguel de Álava; Pedro de Porras; y, Andrés de Herraste. *Cfr.* los informes de los referidos diputados en Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, *op. cit.*, pp. 298 y ss. Aquí es importante destacar que esta última obra recoge por vez primera algunas observaciones de diputados anteriormente referidos no publicadas en las *Actas de Bayona*, ni citadas por autores como Sanz Cid o Pierre Conard.

<sup>22</sup> Sobre este particular *vid.* Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, "Una Constitución para España: El Estatuto de Bayona", *loc. cit.*, p. 94. Véase asimismo el comentario de Sanz Cid al margen del artículo 20 del segundo proyecto, en Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, *op. cit.*, p. 240.

<sup>23</sup> *Vid.* el texto del tercer proyecto constitucional en Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, *op. cit.*, pp. 225-237. Igualmente puede consultarse en *Actas de Bayona*, *op. cit.*, pp. 53-60. No obstante, debe destacarse que el documento reproducido en la primera obra citada cuenta con un inapreciable cuerpo de notas aclaratorias que enriquecen notablemente la lectura e interpretación del texto que nos ocupa.

podiera denominarse el *modelo bayonés de organización política colonial*, que en lo esencial se caracterizaría por otorgarle representación parlamentaria a los territorios de Ultramar; por reconocer constitucionalmente la igualdad jurídica entre la Metrópoli y los referidos territorios ultramarinos; y, por reforzar la presencia americana en los principales órganos del Estado. Este modelo, de marcado carácter innovador respecto del articulado en los textos constitucionales tomados como referentes para redactar la Constitución de Bayona,<sup>24</sup> perseguía un incontestable objetivo político desde la perspectiva napoleónica: diluir cualquier pretensión independentista que pudiera incubarse en los territorios ultramarinos, lo que sin duda pone de manifiesto una vez más el pragmatismo político del Corso.<sup>25</sup> El tercer proyecto mantiene, como los dos anteriores, un Ministerio de Indias entre los nueve previstos en su artículo 27, aunque refuerza la importancia de Ultramar en la estructura organizativa del Consejo de Estado, al crear una Sección de Indias separada de la de Marina, entre las seis en las que el artículo 50 preveía que se dividiera este órgano consultivo. Pero este proyecto llega mucho más lejos, pues en su artículo 70 otorga voz y voto en las Cortes a los diputados ultramarinos, decisión con la que se incorporaba al texto, con todas sus consecuencias, la anteriormente referida recomendación de Maret ignorada en el segundo proyecto.

8. De la misma manera, y como ha sido apuntado, el tercer proyecto incorpora un Título especialmente dedicado a los territorios de Ultramar, si bien con la desafortunada denominación “De las colonias españolas en América y Asia” que, como se verá, fue rechazado por los representantes americanos en Bayona. En efecto, el Título X de este proyecto introducía cinco artículos totalmente novedosos respecto de los dos proyectos anteriores, resultado sin duda de las sugerencias recibidas por Napoleón a efectos de satisfacer las aspiraciones de los diputados de Ultramar, con el evidente propósito de ganarse su

---

<sup>24</sup> Así, por ejemplo, dos textos constitucionales de inobjetable influjo en el primer proyecto de Constitución de Bayona fueron la Constitución francesa del 22 Frimario, año VIII (13 de diciembre de 1799), y la Constitución de Holanda de 1806, y en ambas normas se preceptuaba que el régimen colonial se regularía por leyes especiales (véanse artículos 91 y 2º de la Sección primera respectivamente), lo que obviamente implica que el modelo desarrollado en Bayona para regular la cuestión colonial se apartaba por completo de estos referentes. Cfr. los citados textos constitucionales en Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, op. cit., pp. 147-155 y, 171-173 respectivamente. Sobre los textos constitucionales de mayor influjo en la Constitución de Bayona vid. Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, op. cit., pp. 173-174.

<sup>25</sup> También el profesor Martiré valora significativamente el innovador orden normativo que, respecto a los territorios españoles de Ultramar, pretendía poner en planta Napoleón, al punto de considerar que al promulgarse la Constitución de Bayona surgía lo que ha denominado un “Nuevo Derecho Indiano”. Como quiera que el referido nuevo orden napoleónico nunca llegó a desarrollarse para América, amén de que el texto constitucional bayonés refrendaba el principio de unidad de códigos, nos parece discutible denominarlo del modo en que lo hace este autor, de ahí que, a nuestro juicio, lo que verdaderamente hizo el Emperador francés en Bayona fue diseñar y constitucionalizar las bases de una nueva manera de articular la organización política de los territorios ultramarinos, razón por la cual distinguimos lo que aquí se califica como el *modelo bayonés de organización política colonial*, que quedó formulado *in nuce*. Vid. los argumentos de Eduardo MARTIRÉ respecto a lo que denomina “Nuevo Derecho Indiano” en, *La Constitución de Bayona entre España y América*, op. cit., pp. 83-88.

necesario apoyo al proyecto político que propugnaba para el Reino de España.<sup>26</sup> En este Título, que posteriormente se perfeccionaría y ampliaría a resultas de las observaciones realizadas sobre su articulado por los representantes ultramarinos en Bayona, se incorpora –por vez primera en la historia del constitucionalismo español, como más adelante se verá- el principio de igualdad respecto de los territorios de Ultramar,<sup>27</sup> a la vez que se reconoce el derecho de representación parlamentaria a dichos territorios (artículo 83).<sup>28</sup> A esos efectos el proyecto disponía, de manera taxativa, el número de diputados por cada una de las quince circunscripciones que preveía para las provincias ultramarinas, hasta un total de veinte representantes.<sup>29</sup>

9. Los referidos representantes ultramarinos se elegirían -por mayoría simple- por los Ayuntamientos de los pueblos designados por las más altas autoridades coloniales de los respectivos territorios, y de la misma manera se nombrarían por dichas corporaciones locales a tenor de lo que preveía el artículo 85 del proyecto. La duración del mandato de dichos diputados sería de ocho años (artículo 86 del proyecto), aunque se admitía la posibilidad de que, una vez concluido este período, continuasen en el ejercicio de sus funciones hasta que fuesen reemplazados por los nuevos representantes elegidos. Así, pues, en este Título con preceptos tan innovadores para los territorios españoles de Ultramar puede apreciarse, sin duda, el modo en que Napoleón asume las particulares circunstancias de dichos territorios, hasta el punto de darle un tratamiento asimétrico a la representación ultramarina respecto de la peninsular,<sup>30</sup> si bien la falta de la necesaria correspondencia entre algunos preceptos del Título IX (de las Cortes) con el Título X que nos ocupa pone de manifiesto que el proyecto

---

<sup>26</sup> Una consideración similar en Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona, op. cit.*, pp. 291-292.

<sup>27</sup> *Cfr.* artículo 82 del tercer proyecto constitucional, en Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808), op. cit.*, p. 233.

<sup>28</sup> El citado artículo 83 del tercer proyecto era del siguiente tenor: “Cada reino y provincia tendrá constantemente cerca del Gobierno diputados encargados de promover sus intereses y de ser sus representantes en las Cortes”. *Cfr. Idem.*

<sup>29</sup> *Cfr.* artículo 84 del tercer proyecto.

<sup>30</sup> Así, por ejemplo, de forma un tanto ambigua el artículo 69 (en relación con el 71) de este proyecto preveía que el mandato de los diputados pertenecientes al estamento del pueblo –en el que en todo caso se incluirían los representantes de Ultramar, como a la postre regularía el artículo 64 del texto constitucional finalmente promulgado en Bayona- tuviera una duración de tres años, en tanto que como se ha visto la duración del mandato de los diputados de Ultramar se preveía fuera de ocho años, seguramente considerando que la gran distancia que separaba a la Metrópoli de los territorios ultramarinos era un elemento que podría obstaculizar la renovación de los representantes de dichos territorios. No obstante, esta decisión salomónica también tenía aristas negativas, habida cuenta de que al dilatar el tiempo de representación de los diputados americanos respecto de los peninsulares, disminuía el grado de representatividad de los primeros, con lo cual esta solución resultaba más apegada a la línea tradicional del Antiguo Régimen que al pensamiento liberal que lograron plasmar normativamente algunos de los diputados más avanzados en la Asamblea de Bayona; además de que era especialmente difícil cohesionar el mandato de ocho años previsto para los diputados americanos con las Cortes trienales propugnadas por parte de los diputados en Bayona, a la postre refrendadas en el artículo 76 del texto constitucional finalmente promulgado.

todavía adolecía de falta de madurez,<sup>31</sup> problema que se intentaría subsanar a través de las intervenciones de los diputados en la Asamblea de Bayona.<sup>32</sup>

#### IV. LOS DIPUTADOS AMERICANOS Y LA DEFENSA DE LOS INTERESES DE ULTRAMAR EN BAYONA

10. En las sesiones de la Asamblea de Bayona los representantes de Ultramar<sup>33</sup> propugnaron posturas a favor de los intereses de esos territorios, intereses que, a su juicio –y desde una perspectiva pragmática– eran en cierto modo comunes con los de la Metrópoli, toda vez que consideraban que la felicidad de España era inseparable de la de sus dominios ultramarinos.<sup>34</sup> Justamente por ello el diputado por Santa Fe de Bogotá, Ignacio Sánchez de Tejada, expuso en la quinta Junta los medios que en su consideración podían utilizarse para preservar la unidad de las posesiones españolas de América con la Metrópoli, discurso que fue muy bien acogido por los miembros de la Asamblea,<sup>35</sup> e inmediatamente apoyado por el diputado José Joaquín del Moral, representante por el Virreinato de la Nueva España, que en la misma línea se pronunció a favor de las concesiones que deberían hacerse a los naturales de Ultramar para consolidar sus vínculos con la Metrópoli.<sup>36</sup> Evidentemente existía un interés compartido para preservar la unidad territorial de la Monarquía española, de ahí que varios diputados peninsulares coincidieran en diferentes momentos en la necesidad de satisfacer las aspiraciones americanas con el implícito y

---

<sup>31</sup> Otra era la opinión de Maret al respecto, ya que en una breve nota en la que describía el proceso de redacción del proyecto de Constitución de Bayona apuntaba que el mismo estaba “en un cierto grado de madurez cuando la Junta se ha abierto”. Cfr. la nota en cuestión en Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, op. cit., pp. 168-169.

<sup>32</sup> Téngase en cuenta, no obstante, que ni mucho menos se pretendía enriquecer el texto del proyecto a través de su discusión en la Asamblea, pues justamente una cuestión en la que se hizo especial hincapié desde las primeras sesiones fue que cada diputado podría “hacer discursos para ilustrar la opinión, aunque sin debates ni controversias, que no ilustran, sino que confunden”, lo que dejaba bien claro la verdadera naturaleza de la norma resultante, esto es, una Carta otorgada, en la que se plasmaba sin discusión la voluntad soberana del Emperador francés. Cfr. la cita anterior en *Actas de Bayona*, Junta tercera (20 de junio de 1808), p. 26. Sobre la naturaleza jurídica del texto constitucional de Bayona vid. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, “Una Constitución para España: El Estatuto de Bayona”, loc. cit., pp. 53 y ss.

<sup>33</sup> Desde la primera Junta participaron a título de representantes de los territorios de Ultramar los diputados Francisco Antonio Cea, natural de Guatemala y Director del Real Jardín Botánico de Madrid; Nicolás Herrera, natural de Buenos Aires; José Ramón Milá de la Roca, hacendado y comerciante del Río de la Plata; José Joaquín del Moral, natural de la Nueva España y Canónigo de la Iglesia Metropolitana de México; e, Ignacio Sánchez de Tejada, natural de Santa Fe de Bogotá. En la sexta Junta se presenta por primera vez, y es admitido, José Hipólito Odoardo y Grandpré, hacendado natural de Caracas. Cfr. *Actas de Bayona*, pp. 19 y ss. Vid. un interesante comentario sobre el proceso de integración de la referida representación americana en Eduardo MARTIRÉ, *La Constitución de Bayona entre España y América*, op. cit., pp. 39-41.

<sup>34</sup> Vid. “Dictamen presentado por D. José Ramón Milá de la Roca y D. Nicolás Herrera, diputados por las provincias del Virreinato del Río de la Plata”, en *Actas de Bayona*, pp. 113-115.

<sup>35</sup> Vid. *Actas de Bayona*, Junta quinta (22 de junio de 1808), p. 29.

<sup>36</sup> *Idem*.

muy pragmático fin de conjurar de esta manera las inquietudes independentistas que se percibían en Ultramar.<sup>37</sup>

#### 4.1. La defensa del principio de igualdad territorial

11. Resultaba obvio que desde la perspectiva americana el elemento clave para preservar la unidad de la Monarquía era el principio de igualdad territorial contenido en el artículo 82 del tercer proyecto constitucional,<sup>38</sup> razón por la que los diputados rioplatenses José Ramón Milá de la Roca y Nicolás Herrera consideraban que el reconocimiento en el texto constitucional de este principio produciría una gran satisfacción en los habitantes de los territorios de Ultramar, por lo que a su juicio los preceptos constitucionales que lo desarrollasen deberían redactarse con especial cuidado, a efectos de facilitar su correcta interpretación y, de esta manera, garantizar su eficacia.<sup>39</sup> Evidentemente la constitucionalización de este principio era una maniobra política maestra de Napoleón, en su doble afán de ganarse el apoyo de los naturales de Ultramar a la vez que neutralizar las latentes pretensiones independentistas en dichos territorios, de ahí que se creasen las condiciones necesarias para una armónica concurrencia de intereses políticos entre el Emperador francés y los diputados americanos en Bayona.

12. Por las anteriores razones, la cuestión de la igualdad de derechos entre los territorios de Ultramar y la Metrópoli centró la atención de no pocas inquietudes y observaciones formuladas por los diputados en el escenario de Bayona. Así, por ejemplo, en la décima Junta se plantearon dos dudas sobre este particular: la primera se formuló en relación con el nombramiento de los diputados ultramarinos, y pretendía

---

<sup>37</sup> En este sentido se pronunció el diputado Mariano Luis de Urquijo, que en su informe sobre el primer proyecto constitucional (remitido el 5 de junio de 1808) entre otras cosas expresaba: “Conviene, para halagar a los habitantes de las Indias españolas, que se diga en la Constitución, que se trabajará incesantemente en un Código para ellas y que tendrán previamente las ideas liberales para su comercio.” (Cfr. el texto íntegro de este informe en Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona, op. cit.*, apéndice III, pp. 468-475. La cita en p. 473). En la misma línea de Urquijo se manifestaba en sus observaciones al tercer proyecto el diputado por el Consejo de Indias Francisco Amorós, que encadenaba sus recomendaciones sobre el Consejo de Estado y el Ministerio de Indias al objetivo de estrechar las relaciones de las colonias con la Metrópoli, a la vez que consideraba dichas sugerencias como “un medio políticamente oportuno para complacer a aquellos habitantes”. (Cfr. las observaciones del diputado Amorós en *Actas de Bayona*, pp. 80-81). Por último, el diputado Juan Antonio Llorente, canónigo de la Iglesia de Toledo, también compartía la postura que aquí nos ocupa, toda vez que en sus observaciones al tercer proyecto consideraba, entre otras cosas, que era preciso “conservar el Consejo de Indias para que los americanos estén contentos, como conviene que lo estén”. Cfr. las observaciones del diputado Llorente en *Actas de Bayona*, pp. 100-101. La cita en p. 101. Sobre el afán de los afrancesados por evitar la desmembración territorial de la Monarquía española y, obviamente, la emancipación de los dominios españoles en América *vid.*, asimismo, Miguel ARTOLA, *Los afrancesados*, Turner, Madrid, 1976, pp. 62 y ss.

<sup>38</sup> El tenor del citado artículo 82 del tercer proyecto era el siguiente: “Las colonias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la Metrópoli.”

<sup>39</sup> *Vid.* “Dictamen presentado por D. José Ramón Milá de la Roca y D. Nicolás Herrera, diputados por las provincias del Virreinato del Río de la Plata”, en *Actas de Bayona*, p. 114.

precisar si dichos representantes debían cumplir los mismos requisitos exigidos a los diputados peninsulares; la segunda tenía por objeto precisar si el principio de unidad de códigos contenido en el artículo 100 del proyecto (específicamente para el ámbito mercantil),<sup>40</sup> también comprendía a las Indias. Para ambas dudas el dictamen de la Junta fue que lo establecido en los dos supuestos para España, también era aplicable en todas sus posesiones,<sup>41</sup> decisión que era congruente con el principio de igualdad territorial propugnado por los diputados americanos. Por su parte, el diputado Manuel García de la Prada, representante del Banco Nacional de San Carlos, aunque en general admitía la justicia del principio de igualdad incorporado en el tercer proyecto, planteaba algunas objeciones sobre su aplicación, adoptando una postura proteccionista encubierta respecto de los intereses mercantiles de la Península.<sup>42</sup>

13. En una línea similar a la adoptada por García de la Prada se situó también el diputado por Cataluña José Garriga, aunque en este caso la postura proteccionista a favor de los intereses mercantiles catalanes era más evidente. En efecto, el diputado Garriga manifestó en la sexta Junta que aunque se estableciese la igualdad de derechos entre las posesiones españolas en América y la Metrópoli, debía atenderse, no obstante “a las diversas relaciones que para el comercio debe haber en esta y aquellas, para no destruir, antes bien para promover, la industria establecida en algunas provincias de España, señaladamente en Cataluña.”<sup>43</sup> Más adelante éste diputado argumentaría su posición en las observaciones sobre el tercer proyecto que suscribió con fecha de 25 de junio de 1808, en las que reconocía que la escasa y atrasada industria que en esos momentos existía en la Península sólo se sostenía por la exportación de sus productos a las Américas, a la vez que manifestaba el temor de que, en el afán de fomentar la industria en los territorios de Ultramar, se perdiese la poca existente en la Península, con la posibilidad latente de que también se perdiesen esos territorios donde se pretendía incentivar la actividad industrial.<sup>44</sup> Era obvio que le preocupaba muy seriamente la lesión que podría causar la aplicación del principio de igualdad recogido en el proyecto constitucional a los intereses mercantiles peninsulares, adoptando por dicha razón la referida postura proteccionista.

14. Llama la atención que, desde otra perspectiva, también combatieron la igualdad de derechos entre los territorios de Ultramar y la Metrópoli los representantes de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, aunque éstos no lo hicieron para defender intereses mercantiles, sino que invocaban

---

<sup>40</sup> El artículo 100 del tercer proyecto era del siguiente tenor: “Habrá un solo Código de comercio para todo el Reino”. Cfr. en Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, op. cit., p. 235.

<sup>41</sup> Vid. *Actas de Bayona*, Junta décima (28 de junio de 1808), p. 43.

<sup>42</sup> Vid. las observaciones formuladas por Manuel García de la Prada, en *Actas de Bayona*, p. 89.

<sup>43</sup> Cfr. *Actas de Bayona*, Junta sexta (23 de junio de 1808), p. 32.

<sup>44</sup> Vid. las observaciones del diputado José Garriga en Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, op. cit., pp. 401-402.

sus particularismos para reivindicar sus privilegios forales.<sup>45</sup> Era lógica la postura refractaria propugnada por los referidos representantes, habida cuenta de que el principio de igualdad contenido en el artículo 82 del tercer proyecto constitucional suponía admitir la existencia de dos grandes ámbitos territoriales con características diferentes, que jurídicamente se pretendían equiparar entre sí: Ultramar por un lado, y la Metrópoli por otro. Ello implicaba que como punto de partida se considerasen a cada uno de dichos ámbitos como bloques homogéneos, y en ese supuesto obviamente se diluirían, en el ámbito peninsular, las particularidades y los privilegios forales de las provincias de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, razón por la que sus diputados rechazaban el referido principio de igualdad. Así, pues, lo que significaba una gran conquista político-jurídica para los americanos suponía, a juicio de los diputados navarros, alavenses, guipuzcoanos y vascos, un inadmisibles retroceso, de ahí el sentimiento de agravio que rezumaban sus observaciones al tercer proyecto de Constitución, y de ahí también sus peticiones para que respectivamente se les reconociesen regímenes jurídicos diferenciados y, consecuentemente, sustraerse del ámbito de aplicación de la norma constitucional que finalmente se aprobase para la Monarquía española.<sup>46</sup>

15. Frente a estas posturas parcial o totalmente refractarias a la igualdad de derechos entre los territorios de Ultramar y la Metrópoli, la estrategia política de los diputados americanos pasó por proponer la concreción del referido principio en ámbitos de materias específicas, verbigracia el mercantil; el de la agricultura; el del régimen de las castas; el del régimen de la representación americana en los órganos del Estado con sede en la Metrópoli, entre otros, con el fin de que los habitantes de Ultramar pudiesen apreciar los beneficios que les aportaba la plasmación del mismo en el texto constitucional de Bayona. Así, por ejemplo, el diputado por México José Joaquín del Moral sugirió que después del artículo 82 del proyecto se adicinasen catorce nuevos preceptos, de los cuales cuatro se incorporaron parcial o totalmente al texto constitucional promulgado (artículos 88, 89, 90 y 95 de la

---

<sup>45</sup> Cfr. los argumentos al respecto de los diputados por Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en *Actas de Bayona*, pp. 106-110.

<sup>46</sup> Un diáfano ejemplo de lo que aquí se afirma puede apreciarse en el modo en que, invocando la doctrina de la Constitución histórica, el Marqués de Montehermoso, diputado por la provincia de Álava, argumentaba su postura al Emperador francés, manifestándole que la voluntad de los naturales de dicha provincia era no ser comprendidos en la Constitución general que se le daría a España, sino que se le confirmase “la suya actual, cual lo pactó cuando se entregó voluntariamente, en la que consiste su existencia política, (...)”. El diputado alavés reiteraría su petición al concluir sus observaciones al tercer proyecto: “A V. M. I. y R. rendidamente suplica se sirva, por un rasgo de su justificada generosidad, acordar que la provincia de Álava no sea comprendida en la Constitución que se va a dar a España, y que se le conserve la que actualmente goza por fuero, desde su voluntaria entrega a la Corona de Castilla; y cuando contra toda esperanza no se dignase V. M. I. y R. conceder esta gracia desde luego a la provincia de Álava, suspender a lo menos los efectos de la Constitución hasta tanto que, oyéndolas las justas causas que tiene para esta reclamación, resuelva lo que fuere de su agrado.” Cfr. las observaciones del Marqués de Montehermoso, de 22 de junio de 1808, en *Actas de Bayona*, pp. 106-107. En idéntico sentido se pronunciaron los diputados por Navarra, Guipúzcoa y Vizcaya. Cfr. *Ibid.*, pp. 106-110.

Constitución de Bayona). Las adiciones propuestas por el diputado mexicano estaban referidas, en lo fundamental, a concretar el principio de igualdad en los ámbitos anteriormente mencionados.<sup>47</sup>

16. Esta postura fue compartida por el diputado por Caracas José Odoardo Grandpré, que en sus observaciones de fecha 25 de junio de 1808 manifestaba la inquietud de que, “aunque los americanos se hayan igualado en todo a los naturales de la Península, es de temer que no se les atienda en la Administración pública, estando distantes de la Corte, y sin apoyo en ella para darse a conocer y optar a los destinos a que sus talentos, prendas y servicios les hagan merecedores.” Para evitar ese posible agravio, que consideraba injusto y perjudicial, Odoardo proponía que dos, tres o más miembros de algunos de los principales órganos del Estado (el Senado, el Consejo de Estado y el Consejo Real) debían ser naturales de los territorios de Ultramar, lo que a su juicio propiciaría que se borrara “la odiosa distinción entre los habitantes de ambos continentes”, de modo que al cabo de algún tiempo se sintieran parte de una misma familia. Asimismo, el diputado caraqueño consideraba que con la promulgación de la nueva Constitución, y consecuentemente con el reconocimiento de la igualdad de derechos entre los territorios de Ultramar y la Metrópoli, debían desaparecer ciertos males que afligían a dichos territorios en el ámbito de la agricultura y el comercio, con lo que a su juicio la aplicación de este principio obraría como la panacea para solucionar los principales problemas denunciados por los diputados americanos en Bayona.<sup>48</sup>

17. No obstante, amén de desarrollar la estrategia de concretar el principio de igualdad en ámbitos de materias específicas, los diputados de Ultramar no pasaron por alto una cuestión formal clave para reforzar la eficacia del referido principio: suprimir el término “colonias” en todos los preceptos del texto constitucional que hicieran referencia a las posesiones ultramarinas, y a esos efectos proponían utilizar la denominación de “provincias hispano-americanas”, “provincias de España en América”, o cualquier otra denominación equivalente que no aludiese al término sustituido, y que evidentemente reflejase la equiparación jurídica de dichos territorios con la Metrópoli.<sup>49</sup> En esta línea, los diputados rioplatenses José Ramón Milá de la Roca y Nicolás Herrera consideraban conveniente añadir otro artículo al Título X con el siguiente tenor: “Queda abolido el nombre de colonias. Las posesiones de España en América y Asia se titularán provincias hispano-americanas o provincias de España en América, etcétera.”<sup>50</sup> Obviamente no se equivocaban estos diputados al considerar jurídicamente relevante suprimir el tratamiento de colonias a los territorios ultramarinos para que el proclamado principio de igualdad fuera realmente eficaz, de ahí que

---

<sup>47</sup> Cfr. las observaciones del diputado José Joaquín del Moral en *Actas de Bayona*, pp. 112-113.

<sup>48</sup> Cfr. las observaciones del diputado José Odoardo Grandpré en *Actas de Bayona*, p. 113.

<sup>49</sup> Vid. al respecto las observaciones de José Ramón Milá de la Roca y Nicolás Herrera, diputados por las provincias del Virreinato del Río de la Plata, en *Actas de Bayona*, p. 114.

<sup>50</sup> Cfr. *Idem*.

su propuesta significase un gran paso en esa dirección. A buen seguro fue la contundencia de estos argumentos lo que convenció a Napoleón a tener en cuenta esta reivindicación en la redacción final del texto constitucional de Bayona, realizándose el cambio terminológico del modo solicitado por los diputados rioplatenses.<sup>51</sup>

18. Pero ni mucho menos pretendían los diputados americanos que su reivindicación de la igualdad jurídica quedase en meros enunciados formales en el texto constitucional que finalmente se promulgara, sino que también aspiraban a que esa igualdad se concretase a través de la garantía de la presencia de naturales de Ultramar en los principales órganos del Estado.<sup>52</sup> Era obvio que el primer paso en dicha dirección lo había dado el propio Napoleón al admitir la ya referida recomendación de Maret sobre la conveniencia de la representación parlamentaria de los territorios de Ultramar, que se concretaría en el anteriormente comentado artículo 70 del tercer proyecto al otorgarles voz y voto en las Cortes a los diputados ultramarinos. También desde el primer proyecto constitucional el Emperador francés había previsto la creación de un Ministerio de Indias, de la misma manera que en el tercer proyecto crea una Sección de Indias en el Consejo de Estado. Pero estas concesiones no colmaban las pretensiones de los representantes ultramarinos, pues además de proponer con éxito aumentar en dos el número de diputados de Ultramar que preveía el artículo 84 del tercer proyecto,<sup>53</sup> también propusieron añadir una cuarta comisión (de Indias), a las tres previstas en el artículo 73 del mismo proyecto,<sup>54</sup> relativo a las comisiones que debían nombrarse a la apertura de cada sesión de Cortes, propuesta que finalmente se introdujo en el artículo 78 del texto promulgado en Bayona. De la misma manera pretendían la descentralización en Ultramar de ciertos órganos del Estado previstos para garantizar las

---

<sup>51</sup> Así, por ejemplo, la denominación del Título X del texto constitucional finalmente promulgado fue: "De los reinos y provincias españolas de América y Asia", que sustituyó a la desafortunada "De las colonias españolas en América y Asia" contenida en el tercer proyecto.

<sup>52</sup> Recuérdese que el diputado por Caracas José Odoardo Grandpré proponía, en sus observaciones al tercer proyecto, que un determinado número de miembros de algunos de los principales órganos del Estado (el Senado, el Consejo de Estado y el Consejo Real) debían ser naturales de Ultramar. *Cfr.* en *Actas de Bayona*, p. 113. Esta postura era compartida por el diputado Francisco Amorós, que igualmente consideraba necesario que en la Sección del Consejo de Estado destinada a los negocios de Indias hubiesen dos americanos, "elegidos por el Rey entre los representantes para las Cortes, o las personas de aquellos países que hubieran hecho importantes servicios." *Cfr.* esta observación en *Actas de Bayona*, p. 81.

<sup>53</sup> Esta moción fue planteada en las respectivas observaciones realizadas al tercer proyecto por los diputados por el Consejo de Indias Francisco Amorós y Zenón Alonso (*cfr.* las observaciones del primero en *Actas de Bayona*, pp. 80-81; y las del segundo en Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, *op. cit.*, pp. 408-409), y por Ignacio Sánchez de Tejada, diputado por Santa Fe de Bogotá (*cfr.* las observaciones de este último en *Ibid.*, pp. 409-410). Asimismo se expuso en la décima Junta, en la que se acordó por unanimidad conceder representación en las Cortes a las provincias de Yucatán y el Cuzco, cada una con un diputado, que se añadirían a los veinte previstos en el artículo 84 del tercer proyecto. *Cfr.* *Actas de Bayona*, Junta décima (28 de junio de 1808), p. 43. Esta recomendación posteriormente se incorporaría al artículo 92 del texto constitucional finalmente promulgado.

<sup>54</sup> Así lo propuso en sus observaciones el diputado por México José Joaquín del Moral. *Cfr.* en *Actas de Bayona*, p. 112.

libertades, y a esos efectos proponían que en las capitales de América se creasen Juntas subdelegadas garantes de la libertad individual y de imprenta, habida cuenta de la imposibilidad de que los habitantes de Ultramar pudiesen concurrir a las Juntas senatorias de la libertad individual y de la imprenta, y al tribunal de reposición,<sup>55</sup> que preveía el proyecto, y que finalmente se regularían respectivamente en los artículos 40, 45 y 101 de la Constitución promulgada. De ahí que considerasen que siendo la libertad individual uno de los primeros objetos de la Constitución, dicha norma sería “un baluarte de la libertad individual y civil de los americanos contra la conducta despótica de algunos magistrados”.<sup>56</sup> Incontestablemente salta a la vista el profundo espíritu liberal y de constitucionalismo que impregnaba esta última propuesta.

#### **4.2. La cuestión del Ministerio de Indias y otras inquietudes sobre Ultramar**

19. El punto que suscitó una mayor fricción, sin embargo, fue el del Ministerio de Indias, cuya creación –como ha sido apuntado- había previsto Napoleón desde el primer proyecto constitucional. En efecto, tanto en las intervenciones en las Juntas como en los pliegos de observaciones sobre el tercer proyecto se pusieron de manifiesto las posiciones encontradas de los diputados al respecto. Desde un principio los diputados americanos apoyaron la propuesta napoleónica sobre este particular, propugnando la necesidad de un Ministerio separado de Indias,<sup>57</sup> postura que contó con el apoyo de algunos diputados peninsulares,<sup>58</sup> aunque también con el rotundo rechazo de otros.<sup>59</sup> No

---

<sup>55</sup> En relación con el recurso de reposición referido en el artículo 98 del tercer proyecto constitucional, también el Catedrático y diputado por la Universidad de Alcalá de Henares Roque Novella propuso introducir una nueva instancia de apelación en materia criminal en los tribunales de Ultramar, atendiendo a los perjuicios que podía causar en la administración de la justicia la mucha distancia que existía entre dichos dominios y la Península. *Cfr.* las observaciones de este diputado en *Actas de Bayona*, pp. 95-96.

<sup>56</sup> *Cfr.* las observaciones de los diputados rioplatenses José Ramón Milá de la Roca y Nicolás Herrera, en *Actas de Bayona*, pp. 114-115.

<sup>57</sup> Así, en la séptima Junta el diputado por Santa Fe de Bogotá Ignacio Sánchez de Tejada leyó una Memoria con la que pretendía convencer a los demás representantes en Bayona de la necesidad del Ministerio de Indias propuesto por Napoleón, causando muy buena impresión en la Asamblea con los argumentos expuestos. *Cfr. Actas de Bayona*, Junta séptima (24 de junio de 1808), p. 34. De la buena impresión que causó esta exposición también da cuenta en sus observaciones el diputado Francisco Amorós. *Cfr.* en *Actas de Bayona*, p. 81. Igualmente se pronunciaron de manera expresa a favor de la creación del Ministerio de Indias los diputados rioplatenses José Ramón Milá de la Roca y Nicolás Herrera, fundamentando su necesidad sobre la base de las particulares circunstancias de los territorios de Ultramar, si bien consideraban que, siendo especialmente complejo que un solo Ministro pudiese atender al despacho de todos los negocios de la Administración de las Indias, sería conveniente que sus funciones se limitasen a los ramos de Justicia, Interior y Hacienda, “o que en caso de ser extensivas a los demás, se divida el Ministerio en dos o tres personas, bajo un sabio reglamento que detalle la naturaleza y la extensión de los atributos de su autoridad respectiva, o que se adopte otro temperamento en que se salve aquel inconveniente.” *Cfr.* en *Actas de Bayona*, p. 115.

<sup>58</sup> Verbigracia el diputado Francisco Amorós, que en sus observaciones consideraba a este Ministerio como un medio políticamente oportuno para complacer a los habitantes de Ultramar. Sobre la base de la experiencia que había acumulado despachando asuntos de las Indias en la

obstante, finalmente triunfó de manera aplastante la postura pro-napoleónica a favor de la conveniencia de crear un Ministerio particular para las Indias, lo que sin duda significó un espaldarazo para los intereses americanos. En la novena Junta, en efecto, y como resultado de las posturas antagónicas manifestadas por los diputados sobre esta cuestión, se llevó a votación la conveniencia y oportunidad de la creación de un Ministerio particular de Indias, aprobándose por una aplastante mayoría de sesenta y siete votos contra once que era conveniente que se crease según se preveía en el proyecto.<sup>60</sup> El enfrentamiento que suscitó esta controvertida cuestión en la Asamblea de Bayona sería, sin duda, un precedente que no se debe pasar por alto a la hora de estudiar los debates que sobre el mismo asunto tuvieron lugar en el contexto de las Cortes de Cádiz, especialmente por la similitud de las posturas propugnadas en uno y otro momento por diputados ultramarinos y peninsulares.<sup>61</sup>

20. Menos polémicas, aunque no por ello baladíes, resultaron otras inquietudes sobre la “cuestión americana” manifestadas por los representantes en el escenario de Bayona. Así, por ejemplo, los diputados Pablo Arribas y José Gómez Hermosilla mostraron su preocupación porque se produjese una transición gradual y sin sobresaltos hacia el nuevo modelo de organización política colonial que pretendía poner en planta el texto constitucional napoleónico. En efecto, los referidos diputados peninsulares consideraban necesario que normativamente se previese que el Consejo y la Cámara de Indias continuasen conociendo de los mismos asuntos que hasta entonces eran de sus respectivas competencias, hasta que la nueva estructura organizativa diseñada por Napoleón estuviese totalmente implantada,<sup>62</sup> propuesta ésta que se sometió a la consideración de los demás diputados en la novena Junta, que a la postre consideró que dicha decisión debía dejarse en manos del soberano que otorgaba la norma

---

Secretaría de Guerra, este diputado argumentó los inconvenientes de parcelar la atención de los asuntos ultramarinos en diversos Ministerios, habida cuenta de la confusión, los atrasos y el desorden que este proceder traía consigo. *Cfr.* sus argumentos sobre este particular en *Actas de Bayona*, p. 81. En idéntico sentido se pronunció el diputado Juan Antonio Llorente, canónigo de la Iglesia de Toledo. *Cfr.* su observación al respecto en *Ibid.*, p. 101.

<sup>59</sup> Es el caso del diputado Vicente González Arnao, que en la sexta Junta argumentó sobre la inconsecuencia de crear un Ministerio de Indias si se era coherente con el principio de igualdad preceptuado en el artículo 82 del tercer proyecto constitucional (y que justamente era el caballo de batalla de las reivindicaciones de los diputados americanos). *Cfr. Actas de Bayona*, Junta sexta (23 de junio de 1808), pp. 31-32. Aunque con una argumentación más alambicada y ambigua, en el mismo sentido también se pronunciaría en sus observaciones el diputado Luis Marcelino Pereyra. *Cfr.* en *Actas de Bayona*, pp. 76-77.

<sup>60</sup> *Cfr. Actas de Bayona*, Junta novena (27 de junio de 1808), p. 38.

<sup>61</sup> Sobre las posturas propugnadas al respecto en el contexto de las Cortes de Cádiz consúltese, Roberto L. BLANCO VALDÉS, “El ‘problema americano’ en las primeras Cortes liberales españolas (1810-1814)”, en Pedro CRUZ VILLALÓN *et al.*, *Los orígenes del constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica: un estudio comparado*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1993, pp. 85-87; e igualmente, Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *Poder y libertad: Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, CEPC, Madrid, 2001, pp. 399-400.

<sup>62</sup> *Cfr.* las observaciones de los diputados Pablo Arribas y José Gómez Hermosilla en *Actas de Bayona*, pp. 71-75 (sobre lo que aquí interesa véase específicamente p. 74).

constitucional;<sup>63</sup> ello a pesar del especial interés mostrado por la diputación del Consejo de Castilla en preservar la existencia del Consejo de Indias con todas las competencias que hasta entonces tenía,<sup>64</sup> y de la postura pragmática que sobre el mismo particular habían manifestado otros representantes.<sup>65</sup>

21. No debe pasarse por alto, por último, la denuncia formulada por el diputado caraqueño José Odoardo Grandpré respecto de los peligros de la excesiva concentración de facultades en las más altas autoridades coloniales. Este diputado consideraba, en efecto, que las provincias americanas estaban sujetas a Gobernadores, Capitanes generales y Virreyes que no sólo tenían el mando militar y el poder ejecutivo, sino que también reunían facultades judiciales y administrativas debido al gradual proceso de acumulación de facultades que se había experimentado en los últimos tiempos en dichos órganos unipersonales. Tomando en consideración estas circunstancias, y evidenciando el influjo de la doctrina de la división de poderes de Montesquieu, Odoardo denunciaba en sus observaciones los peligros a los que podía conducir dicha situación, y al respecto apuntaba: “Con un poder ilimitado, [el Gobernador] puede atropellar impunemente a cualquiera bajo un pretexto que fácilmente se finge en países distantísimos, en que todos temen o esperan del gobernador. Atropellado el magistrado en sus funciones, y atacada la libertad individual de todo ciudadano, sin que las leyes puedan contrarrestar los caprichos de un mal gobernador, se hace forzoso despojarle para siempre de todos los pretextos para dañar, reduciéndole al puro mando militar, y dando la debida independencia a los Cuerpos administrativos y judiciales, sobre cuyos ramos parece no debería tener incumbencia en adelante.” Así, pues, a juicio de este diputado la aplicación del principio de separación de poderes era el único medio posible para combatir los caprichos y el despotismo de los gobernadores en Ultramar, y a la vez evitar la opresión de esos pueblos.<sup>66</sup> Lamentablemente esta lúcida advertencia sería sistemáticamente ignorada en los modelos de organización política colonial aplicados por la Metrópoli española en América a lo largo de todo el siglo XIX.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Cfr. *Actas de Bayona*, Junta novena (27 de junio de 1808), p. 39.

<sup>64</sup> Cfr. “Informe de la Diputación del Consejo de Castilla al primer proyecto de Constitución de Bayona (13 de junio de 1808)”, en Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, op. cit., pp. 207-218 (específicamente véase p. 217). El informe en cuestión puede consultarse igualmente en Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, op. cit., apéndice V, pp. 482-499.

<sup>65</sup> Recuérdese que en sus observaciones al tercer proyecto el diputado Juan Antonio Llorente se había pronunciado por conservar el Consejo de Indias como táctica para sosegar los alterados ánimos de los habitantes de Ultramar. Cfr. en *Actas de Bayona*, p. 101.

<sup>66</sup> Cfr. esta interesante observación del diputado José Odoardo Grandpré en *Actas de Bayona*, p. 113.

<sup>67</sup> Sobre este particular vid., por todos, Josep M. FRADERA, *Colonias para después de un imperio*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2005, pp. 183 y ss.

## V. CONCLUSIONES

22. En fin, a pesar de todas las observaciones críticas realizadas al proyecto constitucional napoleónico respecto de la cuestión ultramarina, puede afirmarse que en líneas generales los diputados americanos quedaron satisfechos con el tratamiento dado por el Corso a tan complejo problema, razón por la que expresaron el convencimiento de que con el nuevo texto constitucional los habitantes de Ultramar depondrían sus desconfianzas, y desearían estrechar sus relaciones con una Metrópoli a la que por tal motivo calificaban de “noble y generosa.”<sup>68</sup> Evidentemente los referidos diputados no podían menos que sentirse complacidos por las muchas deferencias que el Emperador francés había tenido para con sus múltiples reivindicaciones, que, como se ha visto, fueron admitidas casi en su totalidad, pues a partir de un reconocimiento de mínimos avanzaron de manera gradual hasta lograr todo un título del texto constitucional finalmente promulgado. No cabe duda de que la relación simbiótica establecida entre Napoleón y el grupo de representantes de Ultramar había funcionado en el escenario de Bayona, pues ambas partes habían sacado provecho a favor de sus respectivos intereses.
23. La Constitución de Bayona de 1808 sería –a pesar de su escasa influencia en el constitucionalismo hispánico-<sup>69</sup> el primer documento constitucional que en la historia de dicho constitucionalismo pondría de manifiesto *-in nuce-* la complejidad y naturaleza poliédrica del denominado “problema americano”, que cobraría especial relevancia en el contexto de las Cortes de Cádiz.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Cfr. al respecto las observaciones de los diputados rioplatenses José Ramón Milá de la Roca y Nicolás Herrera, en *Actas de Bayona*, p. 115.

<sup>69</sup> Sobre la influencia de la Constitución de Bayona en el constitucionalismo hispánico *vid.*, por todos, Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, “Una Constitución para España: El Estatuto de Bayona”, *loc. cit.*, pp. 96-100.

<sup>70</sup> *Ut supra* nota 1.