

El marco histórico e institucional de la Constitución de Bayona

(The Historical and Institutional Framework of the Constitution of Bayonne)

Alli Aranguren, Juan C.

Univ. Pública de Navarra. Dpto. de Dcho. Público. Edificio de las Encinas. Campus de Arrosadía, s/n. 31006 Pamplona-Iruña

BIBLID [ISBN: 978-84-8419-179-7 (2009); 197-222]

La Constitución de Bayona, carta otorgada por Napoleón para la instauración de la monarquía bonapartista en España, se produjo dentro del marco institucional del constitucionalismo francés del año XII. La guerra de la Independencia impidió la vigencia del texto constitucional, que suponía la superación del absolutismo y el establecimiento de un modelo inspirado en el régimen francés del Imperio.

Palabras Clave: España. Constitución. Bayona. Monarquía bonapartista. Autoritarismo. Liberalismo.

Baionako Konstituzioa, Espainian monarkia bonapartista ezartzea helburu zuen Napoleonen gutun aitortua, Frantziako XII. urteko konstituzionalismoaren erakunde esparruan sortu zen. Konstituzio testuak absolutismoa gainditzea eta I. Inperioko frantses erregimenean inspiraturiko eredu ezartzea zekarren, baina Independentzia gerrak hura indarrean jartzea eragotzi zuen.

Giltza-Hitzak: Espainia. Konstituzioa. Baiona. Monarkia bonapartista. Autoritarismoa. Liberalismoa.

La Constitution de Bayonne, charte octroyée par Napoléon pour l'instauration de la monarchie bonapartiste en Espagne, se produisit dans le cadre institutionnel du constitutionalisme français de l'an XII. La guerre d'Indépendance empêche la validité du texte constitutionnel qui était censé surmonter l'absolutisme et l'établissement d'un modèle inspiré du régime français du 1er Empire.

Mots Clé : Espagne. Constitution. Bayonne. Monarchie bonapartiste. Autoritarisme. Liberalisme.

1. EL GOLPE DE ESTADO DE 18 Y 19 BRUMARIO DEL AÑO VIII

La Convención concluyó el 26 de octubre de 1795, y el nuevo gobierno constitucional inició su mandato el 2 de noviembre. Tuvo dificultades financieras y una amenaza constante de revueltas jacobinas y monárquicas, mientras que la burguesía quería consolidar su poder en el nuevo régimen que había instaurado. Establecido el Directorio, aspiró a la conquista de Italia nombrando jefe del Ejército para tal fin al general Bonaparte, quien reprimió la insurrección monárquica del 13 vendimiario del año IV (5 de octubre de 1795). Desde el propio gobierno se dieron los golpes de Estado de 18 fructidor (4 de septiembre de 1797), 22 floreal (11 de mayo de 1798) y 30 de pradial (18 de junio de 1799) para anular las intentonas jacobinas o realistas, y se frustró el intento de la “conspiración de los Iguales” liderada por Babeuf para exigir la distribución de rentas, ejecutándolo el 8 de pradial (28 de mayo de 1797)¹.

Con el fin de superar las continuas crisis, políticos destacados del régimen como el Presidente del Consejo de los Quinientos, Luciano Bonaparte, el ministro de Policía, Fouché, los miembros del Directorio Sieyès y Talleyrand-Périgord dieron un golpe de Estado de 18 y 19 de brumario del año VIII (9 y 10 de noviembre de 1799) a favor del general Napoleón Bonaparte, tras el rechazo por el Consejo de los Quinientos de su pretensión de revisar la Constitución².

2. EL CONSULADO Y LA CONSTITUCIÓN DEL AÑO VIII (1799)

El golpe de Estado hizo caer al Directorio e inició el Consulado, formado por Bonaparte, Sieyès y Ducos³. El 15 de diciembre de 1799 se promulgó la Constitución del año VIII redactada por Sieyès⁴ y Daunou⁵, que se ratificó en plebiscito en febrero de 1800. Configuró la República con un poder ejecutivo fuerte y concentrado, que permitiera el poder personal del Primer Cónsul. En la Proclama de los Cónsules, que presentó el texto constitucional de 24 frimario del año VIII (15 de diciembre de 1799), afirmaron que se fundamentaba en los “verdaderos principios del gobierno representativo y los derechos sagrados de la propiedad, la

1. BERTIER DE SAUVIGNY, G. de, *Historia de Francia*, Madrid, Rialp, 1986; pp. 310-316. DUPRAT, A., “Un nouveau Jacobinisme?”, en *Annales historiques de la Révolution française*, 329, 2004. GUENIFFEY, P., *Le Dix-huit Brumaire. L'épilogue de la Révolution française*, Paris, Gallimard, 2008.

2. LACRETELLE, P.-L., *Sur le dix-huit brumaire. À Sieyès et à Bonaparte*, Paris, Les marchands de nouveautés, an VIII.

3. El artículo 24 de la Constitución del año VIII los designó miembros del Senado conservador y, reunidos con el segundo y tercer cónsules que la misma designa en su artículo 39, nombraban la mayoría del Senado. Bertier de Sauvigny, G. de, *Historia...*, cit.; pp. 317-324. Boudon, J.-O., *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Paris, Perrin, 2003. Lentz, T., *Le Grand Consulat*, Paris, Fayard, 1999.

4. PASQUINO, P., *Sieyès et l'invention de la constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998. Bastid, P., *Sieyès et sa pensée*, Genève, Slatkine Reprints, 1978, cit.; pp. 416-434.

5. MENART, G., *Pierre Daunou, l'anti-Robespierre de la Révolution à l'Empire, l'itinéraire d'un juste*, Toulouse, Privat, 2001.

igualdad y la libertad” y que los poderes que establecía eran “fuertes, estables, como deben ser para garantizar los derechos de los ciudadanos y los intereses del estado”. La continuidad con la Revolución era explícita a pesar de la reducción del ímpetu revolucionario y realizó la

fusión de lo más importante de la tradición despótica monárquica con el jacobinismo [...] la prerrogativa real de la práctica administrativa del Antiguo Régimen con la desconfianza de todos los franceses por la interferencia de los tribunales con la acción libre del gobierno⁶.

El nuevo régimen consolidó la obra de la Revolución y la extendió por Europa con los ejércitos triunfantes del Emperador. Sustituyó la vieja idea girondina de establecer *républiques soeurs* por el mundo por la de la liberación de los pueblos europeos oprimidos y su control por Francia, olvidando que, como dijo Robespierre a los girondinos,

la plus extravagante idée qui puisse naître dans la tête d'un politique, est de croire qu'il suffise à un peuple d'entrer à main armée chez un peuple étranger, pour lui faire adopter ses lois et sa constitution. Personne n'aime les missionnaires armés⁷.

Bonaparte se propuso superar la confrontación anterior para conseguir los objetivos de la Revolución, como lo afirmó en la Proclama de 24 frimario del año VIII (15 de diciembre de 1799): *la Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée: elle est finie*. Propuso a Francia un proyecto común de reconstrucción nacional y de integración:

Basta de facciones: no las quiero ni sufriré ninguna. Acójase a todos los franceses sea cual fuere el partido al que hayan pertenecido. Unid todos los corazones en un sentimiento común: el amor a la Patria. Júzguese a los hombres, no por las vanas y ligeras acusaciones de los partidos, sino por los conocimientos adquiridos acerca de su probidad y su capacidad⁸.

2.1. La constitución del año VIII (1799)

La Constitución de 22 frimario del año VIII no dispuso de Declaración de derechos y libertades, aunque se recogieron algunos dentro de sus disposiciones, como los referidos a la inviolabilidad de domicilio (art. 76), la seguridad de las personas (arts. 77-82) y el derecho de petición (art. 83).

Se estableció el sufragio universal masculino, pero se suprimieron las elecciones y sustituyeron los representantes de los ciudadanos por las *listas de los*

6. DICEY, A., *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, London, 1979; p. 336.

7. ROBESPIERRE, M. de, *Oeuvres complètes*, viii, Paris, Phénix, 2000; p. 81.

8. MAUROIS, A., “Historia de Francia”, en *Obras completas*, II, Barcelona, Janés, 1968; p. 379.

notables, de entre las que se elegirían por el Gobierno o el Senado los miembros de las asambleas, los cónsules y los funcionarios. Para elegir los funcionarios del *arrondissement* y la lista departamental se realizaba el sufragio a nivel cantonal. Aquella elegía los funcionarios del departamento y los miembros de la lista nacional, que, a su vez, lo hacía de los funcionarios nacionales, los miembros del Cuerpo legislativo y del Tribunal (arts. 7-14)⁹.

El poder predominante era el ejecutivo o *Consulado* de tres miembros designados entre los elegidos por un *Elector proclamador* por un período de diez años, reelegibles indefinidamente por el Senado. De entre ellos, el segundo y tercer cónsules eran consultivos del primero (arts. 39-47)¹⁰. El nombramiento de Bonaparte como Primer Cónsul inició la consolidación del Estado por el poder personal que dirigía el ejecutivo, designaba y revocaba los principales funcionarios, y tenía cierto poder legislativo para proponer y promulgar las leyes y no respondía ante nadie (arts. 41 y 69)¹¹. Estaba asesorado por el Consejo de Estado, formado por entre treinta y cincuenta miembros nombrados por el primer cónsul de una lista nacional, que tenía la misión de “redactar los proyectos de ley y los reglamentos de administración pública, y resolver las dificultades que se planteasen en materia administrativa” (art. 52).

Los ministros eran responsables de los actos de gobierno firmados por ellos y declarados inconstitucionales por el Senado, de la inexecución de leyes y reglamentos de administración pública y de las órdenes particulares que dictaran si fueran contrarias a la Constitución, a las leyes o a los reglamentos (art. 72). Los agentes del Gobierno “no podían ser perseguidos por hechos relativos a sus funciones, más que por resolución del Consejo de Estado y en tal supuesto ante los tribunales ordinarios” (art. 75)¹². Reforzó la protección a los agentes administrativos que había establecido la Constitución de 1791 y estuvo vigente hasta 1870, dejando en manos de los tribunales ordinarios el conocimiento de las faltas personales de los agentes públicos, pero no de las faltas de servicio¹³.

El legislativo, que no era el poder principal, como ocurrió anteriormente, estaba dividido en tres cámaras. El *Tribunado* era una asamblea de cien miembros.

9. GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1959; pp. 469-471.

10. El artículo 39.c) de la Constitución designó cónsules a Napoleón Bonaparte, Jacques-Regis de Cambacérès y Charles-François Lebrun.

11. La Constitución de 16 termidor del año x (4 de agosto de 1802) estableció el consulado vitalicio.

12. Esta “garantía de los funcionarios” les protegía de las denuncias temerarias y estuvo vigente hasta su derogación por el decreto legislativo de 19 de octubre de 1870, que suprimió la autorización previa sin ampliar la competencia de los tribunales ordinarios ni permitirles conocer de los actos administrativos, como recogió el Tribunal de Conflictos en su resolución de 30 de julio de 1873, *Pelletier*, Rec. Lebon, p. 117. Bigot, G., *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration. Vicissitudes d'une ambition 1800-1872*, Paris, Igdj, 1999, pp. 60-65. Mestre, J.-L., “La garantie des fonctionnaires”, en Clément, J.-P., Jaume, L., Verpeaux, M., *Liberté, libéraux et Constitutions*, Paris, Economica, 1997; pp. 77-96.

13. AUBY, J.-M. y DRAGO, R., *Traité de Contentieux Administratif*, I, Paris, puf, 1975; pp. 167-168.

bros, elegidos por cinco años, que deliberaba y emitía su opinión sobre los proyectos de ley, que eran votados posteriormente por la asamblea legislativa de trescientos miembros, el cual era el *Cuerpo legislativo* (arts. 25-38). El *Senado conservador* tutelaba la constitucionalidad de las leyes y de los actos inconstitucionales, elegía los miembros del Cuerpo legislativo y del Tribunalado, los jueces de casación y los comisarios de la contabilidad (art. 89), y redactaba textos legislativos como *senado-consultos* (arts. 15-23)¹⁴. Estaba formado por ochenta miembros, de los cuales sesenta nombraba el Primer Cónsul y estos cooptaban los veinte restantes. Sus miembros estaban libres de responsabilidad, lo mismo que los cónsules y los consejeros de Estado (art. 69). La apariencia de las asambleas no ocultaba la realidad de un gobierno autoritario y monocrático.

El poder judicial no fue tratado como tal sino como organización de los Tribunales (arts. 60-68). Sin embargo, salvo los jueces de paz que eran elegidos, estableció los jueces y magistrados profesionales e inamovibles. Su régimen se perfiló en la Constitución del año X (1802).

2.2. El Consejo de Estado

Con la institucionalización del Consejo de Estado se recuperó una institución del Antiguo Régimen y su nomenclatura (*conseillers d'État* y *maîtres de requêtes*)¹⁵, atribuyendo nuevas funciones a unos miembros de muy distinto origen político¹⁶. Fue una institución decisiva en el proceso codificador. Sus miembros presentaban y defendían los proyectos de ley ante el Cuerpo legislativo, tenían ante la justicia la inmunidad de los parlamentarios, y las diligencias contra ellos debían ser autorizadas por el Consejo. Carecía de jurisdicción propia, limitándose a informar y realizar propuestas, porque aquella estaba retenida (justicia o jurisdicción retenida), y la decisión correspondía al Primer Cónsul, aun cuando confirmara la propuesta del Consejo¹⁷.

El Consejo de Estado fue decisivo en el gobierno, en la obra legislativa y en la justicia¹⁸. Cormenin lo describió como “la sede del gobierno, la única palabra de

14. FAURÉ, C. (dir.), *Manuscrits de Sieyès 1773-1779*, Paris-Genève, H. Champion-Slatkine, 1999, p. 522, recoge la opinión de Sieyès sobre el colegio conservador: la garantía del orden social está en la organización del establecimiento público. La garantía de la libertad civil contra el establecimiento público está en la verdadera división de poderes; la garantía de los poderes de unos contra los otros está en el colegio de los conservadores.

15. MONNIER, F., “D'un Conseil d'État à l'autre”, en Badinter, R., (dir.), *Une autre justice. Contributions à l'histoire de la justice sous la Révolution française*, Paris, Fayard, 1989; pp. 283-303.

16. Entre los primeros miembros estaban el jacobino Merlin de Douai, el revolucionario Roederer y el realista Dumas.

17. BURDEAU, F., *Historie du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris, puf, 1995, pp. 66-68. Sauvel, R., “La justice retenue de 1806 à 1872”, en *RDP*, 1970. Bigot, G., *L'autorité...*, cit.; pp. 38-41.

18. PACTEAU, V. B., *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIX^e siècle*, Paris, puf, 2003. Dicey, A., *Introduction...*, cit., p. 348, lo denominó “verdadero centro de toda la fábrica gubernamental”.

Francia, la llama de las leyes y el alma del emperador [...] cabeza fuerte y universal"¹⁹. Resumió la importancia del Consejo de Estado en el modelo napoleónico:

secunda totalmente la acción de su gobierno interior. Sus atribuciones se ampliaron pronto con todas las que Bonaparte [...] había quitado al Cuerpo²⁰ legislativo, a los tribunales y a los ministros. Solo el Consejo se encargaba de preparar las leyes y de defenderlas ante el Cuerpo legislativo, cuerpo sin voz ni alma, que las aprobaba solo por la forma. [...] las interpretaba [...] y hacía el oficio del legislativo en el largo intervalo de sus sesiones. [...] regulaba por simples decretos una gran cantidad de materias que debieran estarlo por medio de leyes; de modo que el Consejo de Estado, sin que pareciera que violaba la Constitución, explicaba en sus resoluciones los decretos que había propuesto²¹.

Las funciones del Consejo de Estado eran muy amplias en el orden administrativo:

a) Competencias normativas y disciplinarias

Redactaba los reglamentos, garantizaba a los funcionarios frente a las persecuciones y disponía de la policía administrativa proponiendo sanciones a los funcionarios culpables de prevaricación.

b) Competencias jurisdiccionales

La previsión de separación de poderes que había realizado la Asamblea en 1790, impidiendo que la administración se sometiera a la autoridad judicial, fue reformulada con la creación de una jurisdicción particular que se encomendó al Consejo de Estado en funciones de tribunal administrativo con jurisdicción retenida. El Consejo de Estado y sus funciones jurisdiccionales fueron la

primera etapa en la institución de una justicia administrativa equilibrada e imparcial. No era un nuevo régimen para garantizar los derechos de los administrados, sino la consecuencia natural de la concentración de toda la autoridad en las manos de un solo hombre: la autocracia implicaba la formación de instituciones consultivas, de modo que su acción no pudiese enturbiar el crédito del poder hiriendo inútilmente los intereses y violando malintencionadamente los derechos²².

Supuso un gran progreso respecto a la época revolucionaria, porque sustituyó el sistema de justicia administrativa burocrática por la dictada por un cuerpo

19. CORMENIN, M. L. de Lahaye, *Livre des orateurs*, Bruselas, 1843; reimpresión, Genève, 2000; pp. 130-131.

20. El artículo 11 del reglamento de 5 nivoso del año viii dotó al Consejo de Estado del poder de interpretar las leyes oscuras por resolución del envío realizado por los cónsules.

21. CORMENIN, M. L. de Lahaye, *Du Conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction dans notre monarchie constitutionnelle*, Paris, Hérisant Le Doux, 1818; pp. 28-20.

22. BURDEAU, F., *Histoire du droit...*, cit.; p. 68.

de altos funcionarios especializados, integrado en el Consejo e independientes de los ministros. Así lo expresó Napoleón en marzo de 1806:

Quiero establecer un cuerpo semi-administrativo, semi-judicial que regulará el empleo de esta parte del arbitrio necesario en la administración del Estado; no se puede dejar esta arbitrariedad en manos del príncipe, porque la ejercería mal o dejaría de hacerlo. En el primer caso existiría tiranía, el peor de los males para un pueblo civilizado; en el segundo caso, el gobierno caería en el desprecio²³.

Intervenía como jurisdicción administrativa para “resolver las dificultades que se le eleven en materia administrativa” (art. 52 de la Constitución del año viii). El artículo 11 del reglamento de 5 nivoso del año VIII (26 de diciembre de 1800) precisó que las dificultades sobre las que se pronunciaba el Consejo de Estado eran “los conflictos que pueden producirse entre la administración y los tribunales; sobre los asuntos contenciosos cuyo decisión era anteriormente remitida a los ministros” (*décision préalable*)²⁴, esto es, los asuntos administrativos de cuyo conocimiento se excluía a los tribunales ordinarios. Tras las reformas del año VIII se suprimieron a los ministros y a los prefectos las atribuciones contenciosas, que se encomendaron a los Consejos de Prefectura²⁵, pero su aplicación no fue tan rigurosa como para eliminar totalmente el ejercicio de esa competencia, que se incrementó con el debilitamiento del Consejo durante la Restauración, dando lugar al concepto del “ministro-juez (*ministre-juge*) que se abandonó durante el II Imperio²⁶.

En apelación conocía, por su carácter de autoridad suprema de la jurisdicción administrativa, de los recursos que se formulaban ante los cónsules o el Emperador contra las decisiones de los Consejos de Prefectura²⁷ y, posteriormente, de otros consejos o jurisdicciones administrativas especializadas como el Tribunal de cuentas (ley de 16 de septiembre de 1807), el Consejo de liquidación de la deuda (resolución de 15 pradiel del año X)²⁸ y del Jurado de tasaciones (resolución de 6 germinal del año VIII), sin otra capacidad que la de propuesta, no de decisión. Así lo confirmó el decreto de 11 de junio de 1806 de creación de la Comisión del contencioso. El concordato de 1801 le encomendó el conocimiento de los abusos de los eclesiásticos y contra el ejercicio público del culto (arts. 6 y 7).

El Consejo de Estado creó una jurisprudencia administrativa, que no se había producido en el Antiguo Régimen por la confusión de las funciones admi-

23. BIGOT, G., *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, puf, 2002, p. 52; *L'autorité judiciaire...*, cit.; pp. 38-42.

24. LAUBADÈRE, A. de, *Traité de Droit Administratif*, I, Paris, Pichon et Durand, 1973; p. 496.

25. BIGOT, G., *L'autorité judiciaire...*, cit.; pp. 41-42.

26. BURDEAU, F., *Histoire du droit...*, cit., pp. 86-88 y 226-229. Bigot, G., *Introduction...*, cit., pp. 154-158; *L'autorité...*, cit., pp. 41-42, 87-90. González Pérez, J., «Consideraciones...», cit.; p. 20.

27. CE 21 de diciembre de 1808, *Vanden-Nieuwen-Huisen*.

28. BIGOT, G., *L'autorité judiciaire...*, cit.; pp. 57-60.

nistrativas y contenciosas. Se pronunció sobre el ámbito del control por la jurisdicción administrativa y la delimitación de las competencias administrativas y judiciales²⁹, y empezó a conceder garantías a los ciudadanos, que precisó y amplió a partir de su jurisprudencia³⁰.

c) Conflictos de atribución

El Consejo de Estado también determinaba la competencia de los tribunales judiciales y de las autoridades administrativas, resolviendo los conflictos de atribución. Respecto a los conflictos de atribución entre la Administración y los tribunales se pronunciaba el jefe del gobierno en su Consejo de Estado³¹.

Los conflictos de atribución fueron regulados por el reglamento de 13 brumario del año x. Se encomendó a los comisarios del gobierno ante los jueces ordinarios requerir la remisión ante la autoridad competente de las “cuestiones atribuidas por la ley a la autoridad administrativa que se hubieran llevado ante un tribunal” (art. 1). Si el tribunal no accediera el prefecto plantearía el conflicto para su remisión al Consejo de Estado, con la obligación de hacerlo “cuantas veces sean informados de que un tribunal ha conocido de un asunto que por su naturaleza es competencia de la administración” (art. 4)³².

2.3. La organización de la sociedad por la codificación

Para organizar la sociedad se confió a los códigos crear la armazón jurídica de las estructuras sociales directamente vinculadas con las personas, sus relaciones intersubjetivas y materiales, sus obligaciones y sus bienes, que recogieron y sancionaron los cambios sociales y los nuevos comportamientos, apoyados en los principios constitucionales de igualdad (art. 1), libertad (art. 4) y respeto a la propiedad privada (art. 17). A este propósito respondieron los códigos Civil de 1804, de procedimiento civil de 1806, de Comercio de 1807, de Instrucción Criminal de 1808 y el Penal de 1810.

Los nuevos códigos instauraron el orden jurídico burgués y fueron instrumento de regulación y control de la nueva sociedad³³. Se atribuye a Napoleón la afirmación de la trascendencia histórica del Código Civil:

29. BURDEAU, F., *Histoire du droit...*, cit.; pp. 81-85.

30. MESTRE, J.-L., “Les fondements historiques du Droit Administratif Français”, en *Etudes et documents du Conseil d'État*, 34, 1982-1983; pp. 63-80.

31. BURDEAU, F., *Histoire du droit...*, cit.; pp. 78-79.

32. BIGOT, G., *Introduction...*, cit.; pp. 58-61.

33. ESMEIN, A., *Précis Élémentaire de l'histoire du Droit français. Révolution, Consulat et Empire*, Paris, Recueil Sirey, 1911; pp. 31-56; *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, Paris, Sirey, 1920.

Ma vraie gloire, ce n'est pas d'avoir gagné quarante batailles: Waterloo effacera le souvenir de tant de victoires. Ce que rien n'effacera, ce que vivra éternellement, c'est mon Code Civil³⁴.

Constituye la expresión de la filosofía del Derecho natural, como un

término medio entre dos corrientes de la doctrina jurídica francesa. Por un lado, una corriente empírica, positivista, austera y reaccionaria, sostenida por una suerte de jansenismo jurídico y, por otro, una tendencia iusracionalista moderna³⁵.

Como expuso Josserand, el *Code Civil* consagró la

Nación una e indivisible, la unidad de legislación; obra a la vez individualista e igualitaria, liberal y profundamente humana, hace tabla rasa de las distinciones sociales y de jerarquías desaparecidas, fuesen territoriales o nobiliarias, religiosas o laicas, financieras o burguesas, corporativas o individuales; no reconoce ni clases ni privilegios [...] con su protección y bajo su égida, los franceses pueden considerarse verdaderamente iguales ante la ley³⁶.

Portalís veía en el Código Civil la obra de la Revolución que consagraba la uniformidad,

género de perfección que toca a veces los grandes espíritus, pero golpea siempre a los pequeños. [...] De repente tiene lugar una gran revolución. [...] Entonces se vuelve a la idea de la uniformidad de la legislación, porque se advina la posibilidad de realizarla³⁷.

3. EL CONSULADO VITALICIO Y LA CONSTITUCIÓN DEL AÑO X (1802)

Por resolución de los Cónsules de 20 floreal del año X (10 de mayo de 1802) se dispuso una consulta sobre la atribución a Napoleón Bonaparte de la condición de Cónsul vitalicio, abriendo en cada municipio un registro para que los ciudadanos consignaran su voto.

34. TRISTAN DE MONTHOLON, Ch. F., *Récits de la captivité de l'Empereur Napoléon à Sainte-Hélène*, Paris, 1847, t. I., p. 401, citado por Halpérin, J.-L., "L'histoire de la fabrication du code. Le code de Napoléon?", en *Pouvoirs*, 107, 2003, pp. 11-22; *Le code civil*, Paris, Dalloz, 1996. Sorel, A., "Introduction", en *Le livre du centenaire*, Paris, Arthur Rousseau Editeur, 1904, p. XXIV.

35. ARNAUD, A.-J., *Les origines doctrinales du code civil français*, Paris, Igdj, 1969; p. 20.

36. JOSSERAND, L., "Sur la reconstitution d'un droit de classe" (1937), en *Bicentenaire du Code civil, Recueil Dalloz*, 8 abril 2004, p. 3. La identificación de la unidad nacional con la unidad jurídica fue afirmada por Bertrand, V., *De la codification. Discours prononcé le 16 octobre 1888 à l'audience de rentrée de la Cour de Cassation*, Paris, 1888; p. 18: "Si chez une nation [...], l'État dégage des souverainetés, le temps est venu: c'est l'heure des codes".

37. FENET, P. A., *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Paris, Videcoq, 1836, pp. 463-176. Laurent, F., *Principi di diritto civile*, I, Nápoles, 1879; pp. 7-8. Schimsewitsch, L., *Portalís et son temps: l'homme, le penseur, le législateur*, Paris, 1936.

Un Senado-Consulta de 14 termidor del año X (2 de agosto de 1802), dictado por iniciativa de Napoleón y aprobado por plebiscito, le designó Primer Cónsul vitalicio (art. 1). Creó el símbolo del reconocimiento de la Nación por una estatua de la Paz, con el laurel de la Victoria y el Decreto del Senado en cada mano (art. 2). El Senado manifestó al Primer Cónsul “la expresión de la confianza, del amor y de la admiración del pueblo francés” (art. 3).

El 16 termidor del año x (4 de agosto de 1802) se dictó el Senado-Consulta orgánico de la nueva Constitución, por el que se aumentaron los poderes del Primer Cónsul sobre el Senado, el Cuerpo legislativo y el Tribunado. Se le atribuyó la ratificación de los tratados de paz y alianzas (art. 58) y el derecho de gracia (art. 86). Se establecieron normas sobre la organización judicial (arts. 1-3), las asambleas municipales (arts. 4-17) y los colegios electorales (arts. 18-38) con gran intervención en los nombramientos por parte del Gobierno. Se redujo el alcance del sufragio universal con la introducción del voto censitario (art. 11). Los cónsules serían vitalicios y miembros del Senado, presidiéndolo (art. 39); el segundo y tercero serían nombrados por el Senado a propuesta del primero (art. 40). Podría proponer a su sucesor (arts. 41, 46-52), regulándose hasta la fórmula de juramento (arts. 43 y 44)³⁸.

El Senado podía dictar senado-consultos orgánicos de contenido constitucional (art. 54) y de otro alcance (art. 55). Los proyectos de ambos se discutían en un consejo privado formado por los cónsules, dos ministros, dos senadores, dos consejeros de Estado y dos grandes oficiales de la Legión de Honor, designados por el primer cónsul. Se modificó la composición del Tribunado reduciéndolo a cincuenta miembros limitando su función legislativa en beneficio del Senado.

El Consejo de Estado estaría formado por un máximo de cincuenta miembros, se dividía en secciones y los ministros participaban en él (arts. 66-68). También reguló aspectos de la composición y organización del Cuerpo legislativo (arts. 69-75), del Tribunado (arts. 76-77) y de la justicia y tribunales (arts. 78-85).

4. EL I IMPERIO Y LA CONSTITUCIÓN DEL AÑO XII (1804)

Por medio del Senado-Consulta del 28 floreal del año XII se dictó una Constitución, que fue ratificada por plebiscito de 6 de noviembre de 1804³⁹. Instauró el Primer Imperio, encomendando el gobierno de la República a un emperador con el título de “emperador de los franceses” (art. 1), designando a Napoleón Bonaparte (art. 2) y estableciendo la sucesión imperial en su descendencia directa, natural y legítima (art. 3) o en quien adopte de entre los miembros de su familia (art. 4). En otro caso, encomendaba la dignidad imperial a sus hermanos José y, si faltase, a Luis y a sus descendientes (arts. 5-7). Dotó al Imperio de una familia imperial con

38. GARCÍA PELAYO, M., *Derecho...*, cit., pp. 471-472.

39. La proposición para la consulta figuraba como artículo 142 en la Constitución y se refería a la sucesión hereditaria de la dignidad imperial en la descendencia de Napoleón y de sus hermanos José y Luis, conforme al senado-consulta de la misma fecha.

título de Príncipes, estableciendo su tratamiento, régimen, participación institucional, etcétera. (arts. 9-15). Estableció la Regencia (arts. 17-31)⁴⁰.

Se crearon en el Senado las comisiones de la libertad individual (arts. 60-63) y la de la libertad de prensa para controlar los abusos de la censura (arts. 64-67). Reguló la composición y el procedimiento del Cuerpo legislativo (arts. 78-87) y del Tribunado (arts. 88-97), los colegios electorales (arts. 98-100), la Alta Corte Imperial (arts. 101-133), el orden judicial (arts. 134-136) y la promulgación de las disposiciones (arts. 137-141)⁴¹.

Se atribuyó al Consejo de Estado la deliberación sobre los proyectos de ley y los reglamentos de administración pública (art. 75), dividiéndolo en seis secciones (legislación, interior, finanzas, guerra, marina y comercio) (art. 76).

5. LA CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN EN ESPAÑA DURANTE EL REINADO DE CARLOS IV

El esfuerzo reformista e ilustrado de Carlos III se rompió durante el reinado de Carlos IV, que fue incapaz de mantenerlo, y dio lugar al puro absolutismo en forma de dictadura burocrática de Godoy –el llamado *despotismo ministerial*–, generando mayores tensiones entre los grupos sociales y culturales enfrentados. La Revolución francesa de 1789 demostró la posibilidad de un cambio radical del orden absoluto del Antiguo Régimen y desató en España una reacción defensiva, que paralizó el reformismo y provocó posturas contrarias entre los ilustrados que lo habían sostenido, como Floridablanca, Jovellanos o Aranda. Este último miró la Revolución con menor temor y propuso la apertura hacia Francia suprimiendo el “cordón sanitario” del primero y la introducción de reformas que evitaran el contagio de las actitudes revolucionarias radicales⁴².

Tras la prisión de Luis XVI en 1792 se produjo en España una mayor reacción defensiva, el rechazo de las actitudes de Aranda y el ascenso del partido *nacional*. A partir de este momento los partidarios *aragoneses* se convirtieron en la oposición del valido y germen del partido *fernandino*, que pretendió la sustitución del monarca por el príncipe heredero Fernando y urdió en 1807 la conjura de El Escorial⁴³.

Las reformas ilustradas no pudieron superar la crisis económica de la sociedad del Antiguo Régimen, causada por la incapacidad de la agricultura para

40. BERTIER DE SAUVIGNY, G. de, *Historia...*, cit.; pp. 324-339. Hazareesing, S., *La légende de Napoleon*, Paris, Tallandier, 2005.

41. GARCÍA PELAYO, M., *Derecho...*, cit.; p. 473-474.

42. A partir del 21 de junio de 1784 se prohibió la introducción de la *Enciclopedia* y todas las obras que tuvieran relación con “la Revolución y nueva Constitución de Francia desde su principio hasta ahora” (23 de agosto de 1792), así como la venta de chalecos con el bordado de la palabra *Liberté*.

43. UBIETO, A., Reglá, J., Jover, J. M., Seco, C., *Introducción a la Historia de España*, Barcelona, Teide, 1967; pp. 474-475, 512-514.

atender la demanda derivada del aumento de la población, que ocasionó desabastecimientos y una presión sobre la tierra cuya adecuación a las nuevas necesidades estaba impedida por el régimen señorial y las vinculaciones⁴⁴. El reformismo terminó en un gran fracaso porque sólo un reducido grupo de las clases dirigentes pudo ser considerado realmente ilustrado, y la sociedad no logró comprender ni asumir la necesaria modernización de las estructuras económicas, sociales y políticas. Sin embargo sentó las bases de la renovación del sistema administrativo que se produjo durante el reinado de Fernando VII de la mano de los afrancesados y durante el de su hija Isabel II por medio de los moderados⁴⁵. No obstante, el siglo XVIII formuló las reformas que se iban a producir en el siglo XIX, de tal modo que

los hijos de los ilustrados teorizantes de los salones dieciochescos impusieron la aplicación de sus principios y de sus conclusiones en las Cortes de Cádiz, y sus nietos hicieron prevalecer aquellas nuevas formas concretas, a tiros, en la revolución de 1820, o en la guerra civil, durante la regencia de María Cristina⁴⁶.

La crisis política del régimen la desataron las guerras con Inglaterra derivadas de los pactos de familia con la monarquía francesa, por la grave situación de la Hacienda⁴⁷ y por las actitudes de la nobleza y el pueblo contra Godoy y Carlos IV, que se expresaron en el motín de Aranjuez del 17 de marzo de 1808⁴⁸. Esta movilización popular provocó la caída del Príncipe de la Paz y la abdicación del rey el 19 de marzo a favor de Fernando VII, que supuso “un cambio de signo: un monarca había sido destronado a causa de una acción popular”⁴⁹, organizada por el partido *aragonés* de la oposición dirigido por el Conde de Montijo, sucesor de Aranda.

Para recuperar el trono, Carlos IV pactó en secreto con Napoleón la transferencia de sus derechos a la Corona a cambio de asilo en Francia y una pensión vitalicia. El Emperador, a su vez, forzó a Fernando VII a renunciar a la condición de rey en favor de su padre. Mientras, el ejército de Napoleón ocupaba las plazas españolas con el pretexto de la invasión conjunta y posterior repar-

44. ANES, G., *Las crisis agrarias en la España moderna*, Madrid, Taurus, 1970.

45. GONZÁLEZ ALONSO, B., “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en Cappellini, P. y otros, *De la Ilustración al Liberalismo: symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid, cec, 1995, pp. 159-196.

46. COMELLAS, J. L., *La teoría del régimen liberal español*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 8.

47. HERR, R., *España y la revolución del siglo xviii*, Madrid, Aguilar, 1964; “Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV”, *Moneda y Crédito*, 118, 1971, pp. 37-100. Lasarte, J., *Economía y Hacienda al final del Antiguo Régimen. Dos estudios*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976.

48. SECO, C., *Godoy. El hombre y el político*, Madrid, Espasa-Calpe, 1978. Martí Gilabert, F., *El motín de Aranjuez*, Pamplona, Eunsa, 1972. Sobre la historiografía del periodo: Maestrojuán Catalán, J., “Bibliografía de la Guerra de la Independencia”, en *Hispania Nova*, 2, 2001-2002.

49. VICENS VIVES, J., *Aproximación a la Historia de España*, Barcelona, Ed. Vicens Vivies, 1974, p. 151.

to de Portugal pactado en el Tratado de Fontainebleau de 27 de octubre de 1807⁵⁰.

6. LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA Y LA MONARQUÍA BONAPARTISTA

La crisis institucional aumentó a partir de la ocupación militar y de la tutela de Napoleón a la monarquía, de las renunciaciones del rey y del Príncipe de Asturias en Bayona por los tratados de 6 y 10 de mayo de 1808. En una proclama de Napoleón de 25 de mayo, firmada por el Emperador y el Secretario de Estado Hugo B. Maret, Duque de Bassano, afirmó:

vuestra monarquía es vieja: mi misión se dirige a renovarla; mejoraré vuestras instituciones, y os haré gozar de los beneficios de una reforma, sin que experimentéis quebrantos, desórdenes ni convulsiones. [...] he hecho convocar una asamblea general de las diputaciones de las provincias y de las ciudades. yo mismo quiero saber vuestros deseos y vuestras necesidades. entonces depondré todos mis derechos y colocaré vuestra gloriosa corona en las sienes de otro. yo mismo asegurándoos al mismo tiempo una constitución que concilie la santa y saludable autoridad del soberano con las libertades y los privilegios del pueblo.

Por orden del Emperador, el Duque de Berg convocó una asamblea de notables en Bayona en la que se elaboró una Constitución entre el 15 y el 30 de junio de 1808, con reducida asistencia de los representantes que fueron, principalmente, aristócratas y miembros de la burocracia borbónica. El día 7 de junio entregó el trono de España a su hermano José, promulgándose la Constitución al día siguiente. De este modo se incorporó el Reino español al Imperio y se le impuso un aparato administrativo, un rey y la Constitución de Bayona de 20 de junio⁵¹. Como expresó su Presidente, los diputados de la Junta de Bayona procuraron

sacar todas las ventajas posibles a favor de la independencia y libertad de la nación, apoyadas en razones de conveniencia política [...]. Si se consideran las alternativas a que pudiera quedar expuesta la España de resultados de la abdicación de sus Soberanos, es preciso confesar que todas se hacían menos funestas evitando una revolución en el interior, y una guerra de conquista que la hiciera entrar en la lucha contra las fuerzas de la Francia⁵².

50. En la Convención anexa al Tratado se dispuso el paso por España de 25.000 hombres de infantería y 3.000 de caballería que "marcharán en derechura a Lisboa: se reunirá a este cuerpo otro de 8.000 hombres de infantería y 3.000 de caballería de tropas españolas con 30 piezas de artillería" (1º), que "serán alimentadas y mantenidas por la España y sus sueldos pagados por la Francia durante todo el tiempo de su tránsito por España" (3º). Se previó la reunión en Bayona de un cuerpo de 40.000 hombres para "entrar en España para transferirse a Portugal en el caso de que los ingleses enviasen refuerzos y amenazasen atacarlo. Este nuevo cuerpo no entrará sin embargo en España hasta que las dos altas potencias contratantes se hayan puesto de acuerdo a este efecto" (6º).

51. ESCUDERO, J. A., *Curso de Historia del Derecho*, Madrid, 1995; pp. 850-851.

52. *Memoria de D. Miguel José de Azanza y D. Gonzalo O'Farril, sobre los hechos que justifican su conducta política, desde marzo de 1808 hasta abril de 1814*, París, P. N. Rougeron, 1815; p. 111.

6.1. La constitución de Bayona de 1808

La Constitución de Bayona reflejó las napoleónicas de los años VIII (1799), X (1802) y XII (1804), conforme al Senado-Consulta del 28 floreal, al que siguió en sus planteamientos fundamentales⁵³. Fue aderezada con algunas notas españolas, conforme a las actitudes del partido aragonés y de los afrancesados, siendo una “síntesis de los conceptos autoritarios del emperador y de los deseos de la clase ilustrada española”⁵⁴. Siguió el modelo de las constituciones otorgadas por el Emperador a territorios conquistados (Holanda, Wetsfalia, Nápoles y Gran Ducado de Varsovia), combinando la Constitución como mito revolucionario y una limitada división de poderes con el autoritarismo⁵⁵. Posteriormente, fue adoptada por numerosas monarquías tras la derrota de Napoleón, como medio para dar una imagen de modernización y superación del absolutismo precedente. En España fue precedente, nunca invocado, de la actitud constitucional del liberalismo doctrinario de los moderados.

Su naturaleza fue la de “carta otorgada” por el Emperador, aunque formalmente lo hizo el nuevo Rey de España, con el título derivado de las “renuncias” de Carlos IV y Fernando VII, “habiendo oído a la Junta Nacional, congregada en Bayona de orden de nuestro muy caro y muy amado hermano”⁵⁶. Se decretó

53. Fue redactada por el Ministro Secretario de Estado Hugo B. Maret, que participó activamente en todo el proceso relacionado con las renuncias reales y la Constitución.

54. MARTIN, C., *José Napoleón I, "Rey intruso" de España*, Madrid, Editora Nacional, 1969; p. 139.

55. ATTARD, E., *El constitucionalismo español: 1808-1978. Ensayo histórico-jurídico*, Valencia, 1988, pp. 50-54. Clavero, B., *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 32, afirmó su escaso significado en el constitucionalismo español por su limitada vigencia temporal y territorial. Conard, P., *La Constitution de Bayonne. Essai d'édition critique*, Paris, E. Cornély et Cia, 1910. Ducère, E., *Napoleón a Bayonne*, Biarritz, J. & D. Éditions, 1994. Fernández Sarasola, I., “La responsabilidad del gobierno en los orígenes del constitucionalismo español: el estatuto de Bayona”, *Revista de Derecho Político*, 41, 1996, pp. 177-214; *La Constitución de Bayona*, Madrid, Lustel, 2007. Martiré, E., *La Constitución de Bayona entre España y América*, Madrid, boe-cepc, 2000. Mercader Riba, J., *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado Español Bonapartista*, Madrid, csic, 1983. Morodo, R., “Reformismo y regeneracionismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona”, *Revista de Estudios Políticos*, 83, 1994; pp. 29-76. Sanz Cid, C., *La Constitución de Bayona*, Madrid, Reus, 1922.

56. Aun cuando oficialmente se le denomina “constitución”, ha sido considerada “carta otorgada” y “estatuto”. Muñoz de Bustillo Romero, C., *Bayona en Andalucía: El Estado bonapartista en la prefectura de Xerez*, Madrid, Junta de Andalucía- CEC, 1991, pp. 31 y ss. Fernández Almagro, M., *Orígenes del régimen constitucional en España*, Barcelona, Lábor, 1976, p. 64, considera que fue una, carta otorgada por el Emperador para España. Para un estudio detallado de la naturaleza de la Constitución: Fernández Sarasola, I., *La Constitución...*, pp. 53-58. Solé Tura, J. y Aja, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, siglo XXI, 1984; pp. 9-13:

podemos decir que el texto aprobado en Bayona no es una constitución, puesto que no fue elaborado por representantes de la nación española, y más bien debe considerarse como ‘carta otorgada’, dada además por un rey extranjero que no consolidó su corona. Sin embargo, [...] tuvo un papel histórico muy destacado en el nacimiento de nuestro constitucionalismo: su carácter escrito y relativamente liberal ‘provocó’ la elaboración de una constitución alternativa por quienes se enfrentaban a la invasión napoleónica (p. 12).

como “base del pacto que une a nuestros pueblos con Nos, y a Nos con nuestros pueblos”⁵⁷.

En el Título I establece la oficialidad de la religión católica, y “no se permitirá ninguna otra” (art. 1), que fue una clara concesión a la tradición española y un intento de agradar a la Iglesia⁵⁸.

Destaca la importancia de la regulación respecto a la Corona al inicio de la Constitución y con una precisión que no existe en otras cuestiones, exponente de su predominio institucional, siguiendo los modelos napoleónicos. El Título II dispone en los artículos 2-7 el régimen de sucesión a la Corona en la nueva dinastía. Prohíbe expresamente que la Corona de las Españas y de las Indias se reúna con otra en una misma persona (art. 3). A la regencia se dedica el Título III (arts. 8-20), a su dotación el Título IV (arts. 21-24) y a los oficios de la casa real el título V (arts. 25-26).

A) Soberanía nacional

No existe referencia alguna a la soberanía nacional, porque el principio revolucionario chocaba radicalmente con la concepción imperante en España del poder absoluto de origen divino y de la soberanía real que, además, había perdido peso en las constituciones francesas del periodo. Incluso entre los liberales españoles moderados no era asumida la soberanía nacional, como se demostró en los debates constitucionales posteriores, en los que se buscó un equilibrio entre el poder real originario y propio del monarca y el de la representación popular.

B) Derechos y libertades de los ciudadanos

Proclamó vagamente los derechos individuales y la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Dentro del Título XII, de “disposiciones generales” invocó los derechos de inviolabilidad de domicilio (art. 126), detención sólo por flagrante delito o por orden escrita con garantías de los detenidos (arts. 127-132), abolición del tormento (art. 133) y previsión de la libertad de imprenta (arts. 39, 45 y 145)⁵⁹.

57. Se publicó en la Gaceta de Madrid, números 99-102, de 27-30 de julio de 1808. Sobre el proceso de elaboración de la Constitución: Fernández Sarasola, I., *La Constitución...*; pp. 27-53.

58. Todo el contenido de la Constitución fue objeto de unos versos satíricos para ser cantados con la conocida música de la época “Polo del contrabandista”, que es uno de los palos flamencos más antiguos utilizado en bailables andaluces y americanos desde el siglo xviii, que se interpretaba en los intermedios de las funciones de teatro: *La Constitución de España puesta en canciones de música conocida para que pueda cantarse al piano, al órgano, al violín, al bajo, a la guitarra, a la flauta, a los timbales, al arpa, a la bandurria, a la pandereta, al tamboril, al pandero, a la zampoña, al rabel; y todo género de instrumentos campestres*, firmada por Un Aprendiz de Poeta, seudónimo que, según Mesonero Romanos, encubría al escritor, jurista y político liberal Eugenio de Tapia. Biblioteca Nacional de Madrid, Sección Raros, Signatura 62024, y *Colección del Fraile*, vol. 870, nº 3198. Bernaldo de Quirós Mateo, J. A., *El escritor Eugenio de Tapia: un liberal del siglo XIX*, Ávila, Caja de Ahorros, 2003. Se le atribuye la denominación de “servil” aplicada a los absolutistas en un poema titulado “La muerte de la Inquisición”, al que se contrapuso el de “liberal”.

59. FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *La Constitución...*; pp. 80-84.

Se abolieron los fideicomisos, mayorazgos o sustituciones que no produjeran rentas superiores a cinco mil pesos y la posibilidad de la liberación de los que produjeran rentas superiores (arts. 136-138), limitando su existencia a las concesiones reales (art. 139).

Mantuvo la nobleza existente, aunque suprimió las exenciones de cargas y obligaciones públicas, así como su exigencia para empleos civiles y eclesiásticos y grados militares, porque “los servicios y los talentos serán los únicos que proporcionen los ascensos” (art. 140).

C) División de poderes

No puede hablarse en puridad de que se configurase una auténtica división de poderes, sino de una unidad de poder con atribución de algunas funciones a determinados órganos constitucionales. La unidad del poder residía en el Rey, siendo aquéllas meras asesoras, salvo el Poder judicial al que se le reconocía independencia. Al otorgar la Constitución el Rey limitaba su poder absoluto, por lo que mantenía como poder propio y retenido el que no estuviera atribuido a los órganos constitucionales, aplicando el principio de la vinculación negativa:

El Monarca no ostentaba un poder meramente ejecutivo, sino que, muy a la contra, aparecía como el primer órgano decisorio del Estado, con una voluntad cuantitativa y cualitativamente superior a la del Parlamento. [...] se maximizaba la voluntad gubernativa en detrimento de la voluntad parlamentaria. [...] el Estatuto aparecía como un límite autoimpuesto por el propio Rey, debía considerarse que éste se hallaba vinculado negativamente al texto, poseyendo todos aquellos poderes que éste no le cercenase de forma explícita⁶⁰.

a) Poder legislativo

Estableció un Parlamento bicameral, compuesto por el Senado y unas Cortes estamentales formadas por ciento setenta y dos diputados (“Juntas de la Nación”), que elaborarían leyes para la posterior aprobación real. Lo que no limitaba la potestad legislativa real por medio de “decretos” y de leyes cuando las Cortes no estuviesen reunidas.

El más importante reconocimiento de ese poder legislativo se manifestaba en que el Rey ejecutaría sucesiva y gradualmente la Constitución por medio de decretos o edictos ante del 1 de enero de 1813 (art. 143), presentando al examen y deliberación de las Cortes las adiciones, modificaciones y mejoras de la Constitución (art. 146). Además era el titular de la iniciativa legislativa y de la convocatoria de las Cortes⁶¹.

60. FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *La Constitución...*, pp. 59-60.

61. FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *La Constitución...*, pp. 60-62.

aa) El Senado

Estaría integrado por los infantes de España mayores de dieciocho años, veinticuatro individuos nombrados por el Rey y los consejeros de Estado (arts. 32 y 35). No llegó a constituirse. Dentro de sus competencias destacan:

- La suspensión, a propuesta del Rey, del imperio de la Constitución por tiempo y en lugares determinados “en caso de sublevación a mano armada, o de inquietudes que amenacen la seguridad del Estado”.
- Velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de imprenta cuando esta se establezca por ley por medio de una Junta Senatoria de Libertad de Imprenta (arts. 39, 45-49 y 145).
- Por medio de la Junta Senatoria de Libertad Individual conocería de las prisiones ejecutadas disponiendo sobre las mismas (arts. 40-44 y 134)⁶².

ab) Las Cortes o Juntas de la Nación

Estarían compuestas por ciento setenta y dos individuos divididos en los estamentos del clero formado por veinticinco arzobispos y obispos, la nobleza integrado por veinticinco nobles y del pueblo formado por sesenta y dos diputados de las provincias (arts. 92-95), treinta de las ciudades principales, quince negociantes o comerciantes y otros quince representantes de las Universidades y personas del conocimiento (arts. 61-64). Se reguló el procedimiento para su elección (arts. 65-75)⁶³.

Se convocaban por el Rey al menos una vez cada tres años (art. 76). Su presidente era designado por el monarca (art. 77) y sus cargos a inicio de cada sesión (art. 78). Sus sesiones eran secretas (art. 80) y no podían divulgarse ni imprimirse las opiniones y votaciones, por lo que hacerlo era considerado un acto de rebelión (art. 82).

Le correspondía conocer sobre las siguientes materias:

- Conocimiento de los presupuestos, de las propuestas de reformas sobre el Código civil, penal, impuestos o sistema de la moneda (art. 82.2º).
- Proyectos de Ley comunicados a las Comisiones por las secciones del Consejo de Estado (art. 83).
- Conocimiento y valoración de las cuentas de la Hacienda dadas por cargo y data (art. 84).

62. FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *La Constitución...*; pp. 84-90.

63. FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *La Constitución...*; pp. 73-80.

- Quejas graves y motivadas sobre la conducta de un ministro, que serán presentadas al Rey, para que de su orden fuera examinada por una comisión de consejeros de Estado y del Consejo Real (art. 85).

Los decretos reales que fueran consecuencia de deliberación y aprobación por las Cortes se promulgarían con la fórmula “Oídas las Cortes” (art. 86).

b) Poder ejecutivo

El poder ejecutivo se fundamentaba en el principio autoritario-monárquico, con un rey que reina y gobierna, sin que se estableciese un Gobierno integrado por el Monarca y sus Ministros, ni ninguna preferencia entre estos (art. 30). Sin embargo, en la práctica José I tuvo necesidad de contar con un Consejo de Ministros, que se creó por Decreto de 22 de abril de 1811, y de los Consejos Privados (Decreto de 6 de febrero de 1809)⁶⁴.

El Rey gobernaba asesorado por el Senado y el Consejo de Estado con función legislativa y potestad reglamentaria, que conocía de la “parte contenciosa de la Administración”, de los conflictos jurisdiccionales y de los juicios de los agentes y empleados de aquella. Su Reglamento fue promulgado por Decreto de 2 de mayo de 1809⁶⁵.

El Consejo de Estado estaría presidido por el Rey y compuesto por entre 30 y 60 miembros, de los cuales serían individuos natos los ministros y el presidente del Consejo Real (arts. 52 y 55). Estaría dividido en secciones (art. 52) y dotado de consultores, asistentes y abogados del Consejo (art. 56). Le competía:

- Examinar y extender los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales (art. 57). Los proyectos de leyes se comunicarían previamente por las secciones del Consejo de Estado a las Comisiones de las Cortes (art. 83).
- Cuestiones de competencia de jurisdicción entre la Administración y los Tribunales (art. 58).
- De la parte contenciosa de la Administración y de la citación a juicio de los agentes y empleados de aquella (art. 58).

64. FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *La Constitución...*; pp. 64-73.

65. BARRIOS, F., *El Consejo de Estado de la Monarquía española 1512-1812*, Madrid, Consejo de Estado, 1984. Fernández Sarasola, I., *La Constitución...*, p. 59. Quadra-Salcedo, T. de la, “El Consejo de Estado en las constituciones de Cádiz y Bayona”, *Documentación Administrativa*, 244-245, 1996. Suárez, F., *Documentos del reinado de Fernando VII. VII. El Consejo de Estado (1792-1834)*, Pamplona, Universidad de Navarra-Instituto de Estudios Administrativos, 1971; pp. 15-20 y 87 y ss.

- El conocimiento de los decretos reales dándoles fuerza de ley hasta la decisión de las Cortes (arts. 60 y 143).
- Presentación ante las Cortes de los presupuestos, de las propuestas de reformas sobre el Código civil, penal, impuestos o sistema de la moneda (art. 82.2º).

c) Poder judicial

Se configuró un poder judicial independiente (art. 97), organizado en juzgados y tribunales que administrarían justicia en nombre del Rey aboliéndose los “tribunales que tienen atribuciones especiales, y todas las justicias de abadengo, órdenes y señorío” (art. 98). Dentro de esta abolición genérica se incluía la supresión del Tribunal de la Inquisición o Santo Oficio⁶⁶. Por Decreto de 19 de julio de 1809 se suprimieron todas las Justicias que no estuvieran reconocidas por nombramiento real. Los Juzgados de las Chancillerías y Audiencias se suprimieron por Decreto de 9 de julio de 1810, mientras que la jurisdicción castrense se lo fue por Decreto de 16 de septiembre de 1811.

Previo la creación de “jueces conciliadores” en un tribunal de pacificación, juzgados de primera instancia (art. 103.1º)⁶⁷, audiencias o tribunales de apelación (art. 103.2º), un Tribunal de reposición para todo el reino (Consejo Real) (arts. 104 y 107), y una Alta Corte Real (arts. 101, 108-111). En las plazas principales de comercio se constituirá un tribunal y una Junta de comercio (art. 114). Las Cortes podían tratar de la introducción del “proceso por jurados” (art. 106)⁶⁸.

d) Codificación

Siguiendo los principios del constitucionalismo francés incluyó dentro del Título XI, sobre el orden judicial, las previsiones codificadoras. El artículo 96 dispuso que “las Españas y las Indias se gobernarán por un solo Código de leyes civiles y criminales” (art. 96)⁶⁹, disponiendo el artículo 113 que “habrá un solo Código de Comercio”.

66. Ratificada por Napoleón en Chamartín el 4 de diciembre de 1808 “como atentatorio contra la soberanía”, y por las Cortes de Cádiz el 22 de febrero de 1813. Dufour, G., “¿Cuándo fue abolida la Inquisición en España?”, *Cuadernos de Ilustración y Romanticismo*, 13, 2005, pp. 93-107. Llorente, J. A., *Historia crítica de la Inquisición en España*, IV, Madrid, Hiperión, p. 121; *Memoria histórica sobre cual ha sido la opinión nacional de los españoles sobre el tribunal de la Inquisición*, introducción y notas de Gérard Dufour, París, puf, 1977, p. 51, atribuye la supresión de la Inquisición a los “napoleones”.

67. Sus atribuciones se establecieron por Decreto de 5 de noviembre de 1810.

68. FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *La Constitución...*; pp. 90-93.

69. PÉREZ ALGAR, F., “La Constitución de Bayona y la idea de Código Civil”, en Rico Pérez, F. (coord.), *Centenario del Código civil*, IV, Madrid, Universidad Popular Enrique Tierno Galván, 1986; pp. 463-480.

D) Organización del Estado

Entre las reformas administrativas destaca la nueva organización ministerial con la creación de nuevos ministerios, los cambios de denominación que designaron como ministros a los antiguos Secretarios de Despacho. Los ministerios fueron los de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Negocios Extranjeros, Interior, Hacienda, Guerra, Marina, Indias y Policía General (art. 27)⁷⁰. El rey podía fusionar los dos primeros y los dos de Policía General e Interior (art. 29). Un Secretario de Estado, con calidad de ministro, refrendaría todos los decretos (art. 28). Entre los ministros no existiría otra preferencia que la antigüedad de los nombramientos (art. 30). Los ministros eran responsables de la ejecución de las leyes y de las órdenes del Rey (art. 31). Esta nueva organización ministerial supuso suprimir el orden polisindial del Antiguo Régimen.

La división territorial se realizó posteriormente conforme a la propuesta de Llorente de 1810, que dividió el país en 38 prefecturas y 111 subprefecturas, cada una de ellas con un Consejo de Prefectura⁷¹. Las primeras se denominaban conforme al nombre de la capitalidad de la que dependían, la propuesta posterior de Amorós optó por la división en departamentos.

Cada reino o provincia tendría diputados cerca del Gobierno encargados de promover sus intereses y de representarles en las Cortes, incluidas las americanas y filipinas en el número de veintidós con la distribución territorial del artículo 92.

E) Principios económicos

Se estableció la libertad de cultivo e industria (art. 88) y el libre comercio (art. 89), no pudiendo concederse privilegio particular de exportación o importación en los distintos reinos y provincias (art. 90).

La codificación prevista por el artículo 96 alcanzaría también al régimen mercantil (art. 113).

Se dispuso la supresión de las aduanas interiores de partido a partido y de provincia a provincia, trasladándose a las fronteras de tierra o de mar (art. 116).

El sistema de contribuciones “será igual en todo el reino” (art. 117).

Se suprimieron todos los privilegios de los cuerpos o particulares, previéndose la indemnización de los adquiridos por precio (art. 118).

Como expuso Artola, “las reformas institucionales que la constitución (de Bayona) proclama hubiesen supuesto una profunda transformación de la organi-

70. Sus funciones fueron establecidas por un Decreto de 7 de febrero de 1809.

71. Por el Decreto de 17 de abril de 1810, conforme al modelo francés de organización en prefecturas dependientes del Ministerio de Interior, con competencias de control de la vida local, fomento económico, orden público, seguridad, rentas públicas, instrucción, hospitales y beneficencia. Mercader Riba, J., *José Bonaparte Rey de España (1808-1813): estructura del Estado español bonapartista*, Madrid, Instituto de Historia Jerónimo Zurita, 1983.

zación social”⁷². Fue un intento frustrado de modernización del país por la superación del Antiguo Régimen sin haber pasado por el trauma de una revolución, importando los valores de la francesa en la fase de su maduración napoleónica. Como expuso años después Marchena:

cuando una Nación altera la forma de gobierno, muda las instituciones, y hace nuevas leyes y forma nuevas costumbres, entonces es cuando propiamente puede decirse que hay una revolución en ella⁷³.

A partir de todas ellas se pudo haber iniciado el orden político, económico y social liberal y del orden socio-económico burgués que, en el orden político, se manifestó en el régimen constitucional a partir de la muerte de Fernando VII.

6.2. El reinado de José I

José I reinó con el apoyo de los ejércitos imperiales frente a la sublevación general que fue la Guerra de la Independencia (1808-1814), iniciada en Madrid el 2 de mayo de 1808 y sofocada por Murat el día siguiente. Introdujo las reformas que Napoleón había anunciado en la convocatoria de las Cortes de Bayona:

Vuestra monarquía es vieja, mi misión es renovarla, mejoraré vuestras instituciones y os haré gozar, si me ayudáis, de los beneficios de una reforma sin que experimentéis quebrantos, desórdenes y convulsiones.

Abolió formalmente la Inquisición el 4 de diciembre de 1808 y al año siguiente las órdenes monásticas y la grandeza de España. Las medidas del nuevo régimen fueron posteriormente incorporadas por el liberalismo, como la supresión de los mayorazgos, la extinción de las órdenes monacales, las mejoras en la educación y el fomento mercantil e industrial⁷⁴.

Apoyaron la monarquía josefina españoles colaboracionistas llamados en la época *traidores*⁷⁵, *infidentes* o *juramentados*⁷⁶, y posteriormente *afrancesa-*

72. ARTOLA, M., “La burguesía revolucionaria 1808-1869”, en *Historia de España Alfaguara*, V, Madrid, Alianza, 1974; p. 18.

73. Citado por Moreno Alonso, M. *La generación española de 1808*, Madrid, Alianza, 1989; pp. 156-157.

74. ROJO, J. A., “José Bonaparte (1808-1813) y la legislación mercantil e industrial española”, *Revista de Derecho Mercantil*, enero-junio, 1977; pp. 121-182.

75. A ellos se refirió el mercedario Fray Manuel Martínez en su folleto titulado *Los famosos traidores refugiados en Francia convencidos de sus crímenes, y justificación del RD de 30 de mayo por F.M.M.M.C.*, Madrid, Imprenta Real, 1814. Le replicó el afrancesado obispo auxiliar de Zaragoza Fray Miguel de Santander: Elorza, A., “Cristianismo ilustrado y reforma política en Fray Miguel de Santander”, en *Cuadernos hispanoamericanos*, 1967, 214, pp. 73-107. Menéndez Pelayo, M., *Historia de los heterodoxos españoles*, Madrid, Editorial Católica, 1986-1987, p. 772, los llamó “legión de traidores, de eterno vilipendio en los anales del mundo”.

76. El Real Decreto de 1 de octubre de 1812 dispuso que “los empleados y todos los que tengan sueldo o pensión del Tesoro público cesen de percibirlo hasta que conste haber hecho juramento de fidelidad” al nuevo rey.

dos⁷⁷, con sentido despectivo. Sin embargo, como reconoció algún contemporáneo y ha demostrado la historia, entre ellos se hallaban los “hombres de más talento, las personas más ilustradas de España, [que] se habían adherido a la Constitución de Cádiz o al partido de José”⁷⁸. Eran mayoritariamente funcionarios y titulares de algún cargo u oficio público, que trataban de mantener su empleo y medio de vida, pero no faltaron aristócratas, militares, burgueses, clérigos, religiosos y dignidades eclesiásticas identificados con los principios del liberalismo⁷⁹, convencidos de la necesidad de introducir cambios en España por medio de la nueva monarquía, frente al absolutismo⁸⁰. Fueron el grupo de la burguesía que desde la Ilustración había recibido el apoyo de los monarcas, habían suplantado a la aristocracia dominante anterior y siguieron constituyendo la base del régimen liberal, muchos de ellos situados en los ámbitos de las instituciones y la Administración como profesionales de la misma. La actitud reformista la expuso Quintana en su proceso cuando afirmó que

deseaba que sucediese en ella [mi Patria] una reforma que la sacase del fango vergonzoso en que estaba sumergida; pero no en los términos con que se había hecho en Francia, cuyo mal éxito debía escarmentar hasta a los más temerarios⁸¹.

Azanza y O’Farril, que ocuparon los más altos cargos con los monarcas españoles y con José I, resumieron las razones de quienes aceptaron la instauración del nuevo Rey y colaboraron activamente en los siguientes puntos, que resultan aplicables al resto de los que colaboraron con los Bonaparte:

- Las renunciaciones de Carlos IV y Fernando VII “acompañadas de sus preceptos para que ella (la nación) se sometiese y evitase una guerra desoladora; el concepto de no poder obtener ventajas contra unas fuerzas superiores que ocupaban la capital y principales plazas; y los recelos de que la desunión y la anarquía facilitasen más seguramente la conquista”.

77. JURETSCHKE, H., *Los afrancesados en la Guerra de la Independencia. Su génesis, desarrollo y consecuencias históricas*, Madrid, Rialp, 1962. Artola, M., *Los afrancesados*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1953. Barbastro Gil, L., *Los afrancesados. Primera emigración política del siglo xix español (1813-1820)*, Madrid, CSIC, 1993. Méndez Bejarano, M., *Historia política de los afrancesados*, Madrid, 1912. López Tabar, J., *Los famosos traidores. Los afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2001. Muriel, A., *Los afrancesados. Cuestión política*, Madrid, 1920. Aymes, J.-R., *Los españoles en Francia (1808-1814)*, Madrid, Siglo XXI, 1987.

78. MUÑOZ MALDONADO, J., *Historia política y militar de la guerra de la Independencia contra Napoleón Bonaparte*, Madrid, Imprenta de D. José Palacios, 1833, p. 584.

79. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 785, aludió a los “abates volterianos y toda la hez de malos frailes y clérigos mujeriegos y desalmados”.

80. ALLI ARANGUREN, J. C., *Derecho, Estado y Administración en el pensamiento de Sáinz de Andino*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2005.

81. *Memoria sobre el proceso y prisión de don Manuel José Quintana en 1814*, en Martínez Quinteiro, M. E., *Quintana revolucionario*, Madrid, Narcea, 1972, p. 56. Moreno Alonso, M., *La generación española de 1808*, Madrid, Alianza, 1989, p. 184.

- El reconocimiento por las “autoridades y corporaciones civiles y eclesiásticas [...] nadie rehusó continuar en sus anteriores empleos; [...] Si alguna autoridad prestó su conformidad bajo protestas condicionales, o se mantuvo en estado de deliberación por lo respectivo al juramento de la constitución de Bayona, el mérito de esta excepción no prevaleció contra la conducta general, ni disminuyó por eso la marcha y ascendiente del nuevo Gobierno”.
- Falta de dirección en el Reino y en la nación por no existir “un cuerpo constituido que representase su voluntad, y pudiese servir de áncora al Estado en circunstancias tan críticas”.
- Ante el éxito de Napoleón en Europa sólo existían tres opciones para España: o ser gobernada por un Príncipe de su dinastía, o ser agregada a Francia, o ser desmembrada en pequeños Estados, de modo que “entre estos extremos no podía ser dudosa la preferencia del primero”.
- Los españoles no abandonaron a su dinastía, “pero cuando las transacciones de Bayona nos privaron de nuestro Rey; cuando no pudo optarse sino entre la anarquía y la monarquía constitucional, entre los males de la conquista y un gobierno independiente [...] es bien disculpable que el partido de la sumisión no fuese dudoso para muchos, y jamás será un delito para ninguno”.
- La salida de España de quienes acompañaron al ejército de Napoleón no se hizo “en pos de nadie”, sino para evitar el “arriesgado momento de las reacciones, y de los odios y venganzas”, con disgusto, porque “no ha tenido libertad para hacer otra cosa”, y para “aguardar en un asilo temporal a que calmasen las pasiones”, a la espera de que la restitución del Rey legítimo los juzgue “con la rectitud y perfecta equidad que no se puede esperar de otro que de S. M., como que ha experimentado en su persona las primeras pruebas de esta adversidad”⁸².

También hubo quienes, desde posiciones sociales, económicas e intelectuales elevadas, vieron en el nuevo régimen la plasmación de los principios de la Revolución francesa con el orden derivado del autoritarismo napoleónico el único modo de modernizar España⁸³. La guerra y el nuevo régimen eran el modo de

probar a la nación si, hallándose privada de sus antiguos Soberanos, le convenía conservar su independencia, y recibir un Rey constitucional sostenido por las fuerzas de un Imperio que daba la ley a la Europa. Cualquiera otro país o nación donde hubiesen sucedido los acontecimientos que en España, hubiese infalible-

82. *Memoria de D. Miguel José de Azanza...*, cit., pp. 193-204.

83. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., pp. 51-52, cita entre los afrancesados intelectuales a Miñano, Reinoso y Lista; entre los políticos a Urquijo, Azanza, O´Farril, Piñuela y Mazarredo.

mente presentado los mismos fenómenos, la misma diferencia de opiniones y de conducta, siendo compatible con una y otra la mejor intención: ningún hombre imparcial hallaría dificultad en reconocer que todos aspiraban sinceramente a salvar la patria, los unos por la sumisión y los otros por la guerra⁸⁴.

6.3. El centralismo y los fueros vasco-navarros

El Estado napoleónico se organizó en Francia configurando una organización uniforme y centralizada del territorio por su división en los ámbitos territoriales del departamento, el *arrondissement* y la comuna. Se mantuvieron los mismos órganos: administrador dependiente del poder central, Consejo consultivo, prefecto y consejo general del departamento, subprefecto y consejo del *arrondissement*, alcalde y consejo municipal, todos ellos de nombramiento directo. El prefecto era el representante del poder central con gran poder de decisión respecto al resto de la organización. La ley de 28 pluvioso ha sido considerada la base de la centralización moderna, pero

se personaliza abusivamente un estilo de administración con raíces multiseculares, [...] como si la centralización encontrara en ella su más perfecta manifestación; se atribuye al genio de un solo hombre a lo que muchos otros han contribuido: los liberales que, antes de brumario, habían seguido este camino en las constituciones [...] y que en 1799 preconizaron una concentración del poder administrativo más rigurosa que la que contiene la ley pluviosa. Esta ley puede ser tan militar como la imagen de Bonaparte; pero es también producto del diseño de Sieyès, Daunou y sus amigos políticos liberales⁸⁵.

Con Napoleón se configuró un poder ejecutivo fuerte, dotado de “unidad de pensamiento y acción”⁸⁶, con una Administración del Estado autoritaria⁸⁷, profesionalizada, profesional y dotada de los medios necesarios para superar la fragmentación de la nación y ser el elemento de integración estable de la misma: “el mérito de Bonaparte, a partir del golpe de Estado del 18 brumario, fue concebir el establecimiento de un orden general, fundado en los principios militares de uniformidad y jerarquía”⁸⁸. Laferrière realizó una valoración de lo que representó la aportación del emperador:

La Asamblea constituyente puso la Libertad en primera línea y el Poder en la sombra. Bonaparte hizo lo contrario: puso el Poder en primer plano y la Libertad

84. Memoria de D. Miguel José de Azanza..., cit.; pp. 115-116.

85. BURDEAU, F., *Histoire de l'administration française du xviii^e au xx^e siècles*, Paris, Montchrestien, 1994; p. 81.

86. CABANIS, P., *Quelques considérations sur l'organisation social en général et particulièrement sur la nouvelle Constitution*, Paris, Imprimerie nationale, an VIII; p. 44.

87. PONTEIL, F., *Napoléon I et l'organisation autoritaire de la France*, Paris, Armand Colin, 1956.

88. BRUGUIERE, M., *Pour une renaissance de l'histoire financière, xviii-xxe siècles*, Paris, cheff, 1992; p. 181.

política aparte. Quiso el orden y la unidad política posibles en la época con la fuerza del poder; todos los resortes de la centralización administrativa, extendidos por su genio organizador, movieron los intereses generales y locales con el impulso de una sola voluntad. Pero como Francia no puede vivir sin libertad, elevó al mismo tiempo a la libertad civil el más bello monumento de los tiempos modernos. Dio a Francia la gloria nacional y la libertad civil a cambio de la libertad política⁸⁹.

La Administración se convirtió en

la palanca gracias a la cual el Estado organizaba la colectividad nacional, asumiendo en todos los niveles territoriales la carga de la gestión de los asuntos. [...] El ejecutivo fue el beneficiario del cambio, desarrollando en su beneficio la antigua autonomía de las funciones administrativas afirmándose como un verdadero poder⁹⁰. Recuperó las técnicas y convirtió a las Prefecturas en un instrumento óptimo para esta acción de fomento [...] iniciándose así un impulso que no habría de pararse ya nunca, aunque habría de incrementarse y depurarse en las fases siguientes. Así se forjó el modelo de la gran Administración contemporánea⁹¹.

Al concluir el I Imperio existía en Francia una organización administrativa personificada con amplias prerrogativas y un estatuto propio de poder público, consecuencia de un proceso histórico iniciado en el Antiguo Régimen, con la configuración de una organización centralizada, burocrática y privilegiada. La Revolución introdujo importantes reformas y las articuló sobre los paradigmas de los derechos, la libertad, la igualdad y la legalidad, con una organización racional, uniforme y jerárquica. El régimen napoleónico hizo la síntesis, fortificando el aparato heredado, con la recuperación de instituciones y fórmulas de la antigua monarquía⁹².

Frente al uniformismo de la organización administrativa francesa, los Fueros vasco-navarros estuvieron presentes en la Constitución de Bayona, como ocurrió posteriormente en la de Cádiz de 1812.

El artículo 144 de la Constitución planteó el régimen de los “fueros particulares” de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava que “se examinarán en las primeras Cortes, para determinar lo que se juzgue más convenient-

89. LAFERRIÈRE, F., “Introduction a l’histoire des institutions administratives”, *Revue de législation et jurisprudence*, VIII, Paris, Imprimerie de Cosson, 1838; p. 22.

90. BURDEAU, F., «Pouvoir administratif et droit public français», *Giornale di Storia Costituzionale*, 5, 2003, p. 36; *Histoire de l’administration...*, cit.; pp. 72-107.

91. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1972, pp. 91-92; *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza, 1999, p. 133, afirma que Napoleón “dota al fenómeno de toda su conciencia, así como de las técnicas que, en buena parte, han llegado hasta hoy, cuando esa potenciación administrativa ha seguido acentuándose y llegado quizá a su límite”.

92. BURDEAU, F., *Histoire de l’administration...*, cit.; p. 102.

te al interés de las mismas provincias y al de la nación”. La fórmula utilizada se puede considerar el precedente del artículo 2 de la Ley de 25 de octubre de 1839 que, tras confirmar los Fueros “sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”, dispuso que el Gobierno “propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliándolo con el general de la Nación y de la constitución de la Monarquía”.

Esta imprecisa referencia ha de considerarse como el reconocimiento de los Fueros como parte de la “constitución histórica” que el nuevo Monarca aceptaba, aún cuando se promulgaba una nueva constitución del Reino. No hay elementos de conocimiento que nos permitan vincular el precepto a la situación que se produjo tras la Guerra de Sucesión y al advenimiento de la Casa de Borbón con Felipe V.