

La Administración Central en la Constitución de Bayona

(Central Administration in Bayona's Constitution)

Escudero López, José A.

Eusko Ikaskuntza. Miramar Jauregia. Miraconcha, 48.

20007 Donostia-San Sebastián

jaescudero@der.uned.es

BIBLID [ISBN: 978-84-8419-179-7 (2009); 277-291]

En el artículo se analizan las reformas que introdujo la Constitución de Bayona en el régimen ministerial español, así como la persistencia del antiguo régimen de Consejos, examinando los debates que hubo en los puntos más significativos.

Palabras Clave: Constitución de Bayona. Régimen ministerial. Ministerio de Justicia. Ministerio de Negocios Eclesiásticos. Ministerio de Indias. Secretarías de Estado y del Despacho. Régimen polisinodial. Consejo de Estado. Consejo de Castilla.

Artikulan, Baionako Konstituzioak Espainiako ministro-erregimenean sartu zituen erreformak nahiz Kontseiluen antzina erregimenaren iraunkortasuna aztertzen dira. Horrela, lekurik esanguratsuenetan egon ziren eztabaidak aztertzen dira.

Giltza-Hitzak: Baionako Konstituzioa. Ministro-erregimena. Justizia Ministerioa. Eliza Negozioen Ministerioa. Indietako Ministerioa. Estatu eta Bulegoko idazkaritzak. Erregimen polisinodiala. Estatu-kontseilua. Gaztelako kontseilua.

Cet article analyse les réformes introduites par la Constitution de Bayonne dans le régime ministériel espagnol, ainsi que la persistance de l'ancien régime de Conseils, en examinant les débats de l'époque sur les questions les plus significatives.

Mots Clé : Constitution de Bayonne. Régime Ministériel. Ministère de la Justice. Ministère des Affaires Ecclésiastiques. Ministère des Indes. Secretaría de Estado y del Despacho. Polysynodie. Conseil d'État. Conseil de Castille.

1. INTRODUCCIÓN

Al iniciarse el siglo XIX, el régimen ministerial o de las Secretarías de Estado y del Despacho, creado con Felipe V, se encontraba, tras un siglo de vida, plenamente consolidado. Sin embargo, a su lado y en segundo plano, persistía residualmente el antiguo régimen polisinodial o de Consejos, procedente de los Austrias, que todavía logrará mantenerse, aunque en franca decadencia, tres décadas más. Existían, pues, Ministerios y Consejos. Ese siglo XIX llevará consigo la definitiva consolidación del régimen ministerial y la desaparición del polisinodial¹.

El régimen ministerial en vísperas de la reunión de Bayona estaba formado por los cinco departamentos tradicionales de Estado, Guerra, Marina, Justicia y Hacienda², mientras el secundario sistema de Consejos tenía como referencias más significadas el Consejo de Estado y el Consejo de Castilla, habida cuenta de que, de los otros sínodos, el de Aragón había desaparecido un siglo antes con las peripecias de los Decretos de Nueva Planta, que impusieron la castellanización del aparato de gobierno de la monarquía, y el de Inquisición había perdido importancia como consecuencia del declive de la Inquisición misma. En definitiva, pues, un régimen de gobierno a base de los cinco Ministerios citados, con el complemento de lo que quedaba del devaluado régimen de Consejos.

La Junta de notables o asamblea de diputados que Napoleón decidió reunir en Bayona tuvo en cuenta esa doble realidad (Ministerios y Consejos) de la Administración Central del Estado. Por un lado diseñó en el título VI de la Constitución un régimen de Ministerios, y consagró el VIII al Consejo de Estado, aunque este organismo pasara a ser una cosa distinta de lo que había sido, un sínodo asesor más que de gobierno. Pero es que antes, en la génesis y constitución de la propia asamblea habían sido tenidas en cuenta esas dos piezas, ministros y consejeros. En efecto, dos personajes como Gonzalo O'Farrill y Miguel José de Azanza, ministro y ex ministro de Guerra, fueron, según carta de Murat a Napoleón, promotores de que se realizara la nueva Constitución³, mientras la *Orden Convocatoria a la Diputación General de Españoles*, de 19 de mayo de 1808, aparece expedida por otro ministro, el de Gracia y Justicia, Sebastián Piñuela. Pero es que esa misma *Orden Convocatoria*, reguladora de quiénes deben acudir a Bayona, da cabida a una representación de los Consejos. En concreto el punto 15 prescribe que el Consejo de Castilla nombre cuatro representantes, dos el de Indias, otros dos el de Guerra (uno militar y el otro togado) y uno los Consejos de Órdenes, Hacienda e Inquisición. Es decir, un total de once representantes de los Consejos. Es más, del protagonismo del Consejo de

1. He estudiado la creación y desarrollo del régimen ministerial en España en dos libros: *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*, 4 vols., 2ª ed., Madrid, 1976, y *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2 vols., 2ª ed., Madrid, 2001.

2. Véase mi libro, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

3. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona (1808)*, en la colección *Las Constituciones españolas*, dirigida por Miguel ARTOLA, Madrid 2007; 39.

Castilla en la causa afrancesada da fe no sólo el que se le atribuya una representación mucho mayor que los demás, sino el hecho de que cuando la *Orden Convocatoria* se realiza, el mismo punto 15 informa que el Consejo de Castilla ya ha nombrado a sus representantes y que éstos se encuentran en Bayona. Por otra parte, cuando tiene lugar en la ciudad francesa la primera junta en el palacio llamado *Obispado Viejo*, el 15 de junio de ese año 1808, aparece como presidente de la asamblea, designado por Napoleón, José Miguel de Azanza, consejero de Estado y “Secretario de Estado y del Despacho Universal de Hacienda de España e Indias”⁴, figurando como secretarios Mariano Luis de Urquijo, antiguo ministro de Estado, y Antonio Ranz Romanillos, miembro del Consejo de Hacienda. La operación, pues, de la puesta en marcha de la asamblea de Bayona, tiene como ejes a varias figuras de la Administración Central, tanto ministros como consejeros.

2. EL RÉGIMEN MINISTERIAL EN LOS INICIOS DE 1808

Tras el Tratado de Fontainebleau (27-X-1807), que decide la ocupación de Portugal y su división en tres partes, entran las tropas francesas en España y ocupan en noviembre ese país, cuya familia real se refugia en Brasil. En tal situación, a la entrada de 1808, el equipo ministerial español estaba formado por Pedro Ceballos, en el departamento de Estado; Antonio Olaguer Felú en el de Guerra; Francisco Gil de Lemus en Marina; José Antonio Caballero en Gracia y Justicia, y Miguel Cayetano Soler en Hacienda.

Entre los días 17 y 19 de marzo de 1808 tiene lugar el Motín de Aranjuez, que determina la caída de Godoy y la abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando, quien el mismo día 19, mediante un real decreto, ratifica en su puesto a esos ministros que por la abdicación habían quedado cesantes⁵. Sin embargo, muy poco después, el extremeño Sebastián Piñuela sustituye a Caballero (el ya Marqués de Caballero) en la Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia. Por otra parte, como consecuencia de los disturbios que ocasionaron el asalto al palacete de Godoy, fue también ocupada y saqueada la casa del ministro de Hacienda, Miguel Cayetano Soler. Este individuo, mallorquín, autor de algunas obras sobre el arbitrio de impuestos y que como ministro había acometido importantes reformas⁶, fue a parar a la cárcel muriendo al año siguiente.

Con Cayetano Soler en prisión, quedó vacante la Secretaría del Despacho de Hacienda, para la que fue nombrado Miguel José de Azanza, personaje que como hemos dicho habrá de desempeñar un papel capital en la asamblea de

4. El acta incurre en un anacronismo pues llama Secretario del Despacho *Universal* a uno de los varios ministros. Como su nombre indica, la Secretaría del Despacho era *universal* cuando era única, es decir, desde su creación hasta 1707 en que fue dividida.

5. Ese real decreto, dado en Aranjuez y dirigido a Pedro Ceballos, puede verse en *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*; 41.

6. Me he ocupado de esas reformas en el trabajo “El Ministerio de Hacienda y la reforma de Soler (1800)”, en el *Homenaje a Ismael Sánchez Bella*, Pamplona, 1992; 231-237.

Bayona. Azanza, navarro de Aoiz, era un diplomático con experiencia en puestos desempeñados en Prusia y Rusia, que había llegado a ser ministro de Guerra entre diciembre de 1795 y octubre de 1796, pasando luego a América como virrey de Nueva España. El nombramiento de Azanza, un tanto confuso⁷, tuvo lugar entre el 19 de marzo y el 22 de mayo de 1808, pues en aquella fecha Cayetano Soler era ratificado por Fernando VII y en ésta es ya Azanza ministro de Hacienda según lo reconoce cierta carta que figura en la correspondencia del embajador francés en España, Conde de La Forest⁸.

Esta carta del embajador, de 22 de mayo de 1808, tres días después de que Sebastián Piñuela, en nombre del Gran Duque de Berg y de la Junta Suprema de Gobierno dejada por Fernando VII, y secundando los deseos de Napoleón, hiciera pública la *Orden Convocatoria* para la asamblea de Bayona, nos ofrece un panorama de los departamentos ministeriales y sus titulares. En el de Estado hay que señalar que la situación de Ceballos era comprometida por su vinculación familiar con Godoy (estaba casado con una prima hermana del favorito), lo que le llevó a dimitir aunque el rey no le admitió la renuncia porque, como señalaba un decreto de 21 de marzo, “nunca ha entrado en las ideas y designios injustos que se suponen en este hombre”⁹. De ese departamento, el embajador francés nos dice que, habiendo dimitido Ceballos y no siendo aceptada la renuncia, los asuntos eran despachados por el bailío Gil de Lemus, quien apenas podía atender los suyos propios de Marina. La Forest comenta al respecto que el Duque de Berg le había transmitido la idea que se tenía de nombrar como titular al Conde de Floridablanca, si bien parecía un obstáculo su avanzada edad.

El Ministerio de Guerra estaba regido por Gonzalo O’Farrill, que había sustituido a Olaguer Felú el 5 de abril. El nuevo ministro, nacido en La Habana, había sido lugarteniente general, inspector general de infantería y embajador en Berlín. Según el embajador, O’Farrill era el ministro con más cabeza, formación y conocimientos del oficio. Por su parte, el departamento de Marina seguía a cargo de Gil de Lemus. Casi octogenario, aun reconociéndosele instruido, estimado e influyente, su avanzada edad le hacía incapaz y era de esperar que, en el nuevo orden de cosas, pasara a ser *un bon personnage de tapisserie*.

En cuanto al ministerio de Gracia y Justicia, el embajador recuerda que Piñuela había reemplazado a Caballero “quelques jours après l’événement d’Aranjuez”. En concreto, según sabemos¹⁰, Caballero había sido nombrado embajador en Roma el 5 de abril, y el mismo día (que era también el día del

7. Me ha pasado desapercibido en *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, donde para el mes de mayo de 1808 sigo dando a Cayetano Soler como ministro de Hacienda. No son conocidos los detalles del nombramiento de Azanza en este departamento.

8. GEOFFROY DE GRANDMAISON (Charles-Alexandre), *Correspondance du Comte de la Forest, ambassadeur de France en Espagne, 1808-1813*, tomo I, París, 1905. La carta de 22 de mayo figura en págs. 33-38.

9. *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*; 41.

10. *Ibidem*; 42-43.

relevo en Guerra) Piñuela fue designado titular¹¹. Piñuela es visto por el diplomático como un hombre menos brillante que Caballero, pero que gozaba sin embargo de la estima pública que éste había perdido. Piñuela, en fin, es descrito como “très probe, très instruit, très laborieux, très zélé pour la prospérité de son pays”. En cuanto a Azanza, el embajador le dedica algunos elogios y recuerda su condición de perseguido por Godoy, así como su devoción hacia Fernando VII, si bien parece ya convertido al nuevo escenario político. “Son sacrifice –comenta– paraît consommé, et il sera très dévoué, je crois, s’il voit faire le bien”.

Este era, pues, el panorama ministerial cuando se convoca la asamblea de Bayona. Una estructura de cinco ministerios desempeñados por Ceballos como titular de Estado (llevando los papeles Gil de Lemus), O’Farrill en Guerra, Gil de Lemus en Marina, Piñuela en Gracia y Justicia y Azanza en Hacienda¹². Los ministros, por otro lado, formaban parte de la Junta que Fernando VII dejó en Madrid al partir a Francia, y que estaba presidida por el infante don Antonio. Esa Junta, compuesta por los titulares de las Secretarías del Despacho, constituía una especie de Consejo de Ministros y en cierto modo podía ser vista como representación de Fernando VII¹³. Al salir para Francia el 4 de mayo su presidente, quedó acéfala, lo que fue aprovechado por Murat para imponerse en ella. “Desde la salida de don Antonio, esta mañana, –escribió Murat a Napoleón ese mismo día– somos los amos”. O como precisaba al día siguiente: “La Junta de

11. A este relevo de Caballero por Piñuela en Gracia y Justicia, y al antes citado de Olaguer por O’Farrill en Guerra, se refiere conjuntamente el siguiente decreto de 6 de abril dirigido al presidente del Consejo de Castilla: “Habiendo tenido por conveniente nombrar gobernador de mi consejo supremo de hacienda al marqués Caballero, secretario que ha sido de estado y del despacho universal de gracia y justicia, en atención a sus buenos servicios, y señaladamente al mérito que ha contraído en las últimas ocurrencias del reinado de mi augusto padre; y asimismo conceder su retiro de secretario de estado y del despacho universal de guerra al teniente general de mis reales ejércitos D. Antonio Olaguer Feliu, que ha servido este destino a mi satisfacción; he venido en nombrar para el empleo de mi secretario de estado y del despacho de gracia y justicia a D. Sebastián Piñuela y Alonso, mi secretario de gracia y justicia de la cámara y estado de Castilla; y para el de secretario de estado y del despacho de guerra al teniente general de mis reales ejércitos D. Gonzalo O’Farrill. Tendreislo entendido en mi consejo y cámara” (*Gaceta de Madrid* de 19 de abril).

12. Al marchar Azanza a Bayona, la Secretaría del Despacho de Hacienda quedó abandonada. Para sustituirle en su ausencia fueron nombrados Pedro Joaquín de Cifuentes, oficial mayor, y Esteban Barea, según dispuso el siguiente decreto de 22 de mayo (*Gaceta de Madrid* de 24) dirigido a Azanza: “Debiendo vos hacer ausencia de esta corte en el día de mañana a objetos interesantes al reino; para que en el tiempo de vuestra ausencia no se detenga el curso de los negocios de la secretaría de estado y del despacho universal de hacienda de España e Indias, que está a vuestro cargo: he venido en habilitar para el despacho y para la firma por vuestra ausencia a D. Pedro de Cifuentes, oficial primero más antiguo de dicha secretaría en el departamento de España, y a D. Esteban Varea, que lo es en el de Indias, cada uno por su respectivo departamento. Tendreislo entendido y se darán los avisos convenientes”. Sobre ello véase también carta de La Forest de 21 de junio (*Correspondance*, 103). Según el embajador francés « Il (Cifuentes) m’assure, au surplus, que M. d’Azanza ne lui a donné aucune connaissance de l’état de sa négociation ».

13. “Ferdinand avait adroitement affermi sa puissance en laissant derrière lui une sorte de représentation : O’Farrill, Azanza, Gil de Lemos, don Sébastien Piñuela, ministres de la guerre, des finances, de la marine et de la justice ; pour la forme, le président était son oncle don Antonio de Bourbon » (GEOFFROY DE GRANDMAISON <Charles-Alexandre>, *L’Espagne et Napoléon 1808-1809*, 3 tomos, París, 1908-1931. En I, 188-189.

Estado me ha reconocido como presidente, así es que V. M. es Rey de España, puesto que manda su Lugarteniente”¹⁴.

3. EL RÉGIMEN MINISTERIAL EN LA CONSTITUCIÓN

El Proyecto de Constitución de Bayona presentado a la asamblea, fue precedido por otros dos. Nos encontramos así con tres proyectos que ofrecen ligeras variantes en lo que a la Administración Central respecta¹⁵.

En cuanto al régimen ministerial, el título VI de la Constitución contiene cinco artículos, el primero de los cuales, el 27, establece un sistema de nueve departamentos: Justicia, Negocios Eclesiásticos, Negocios Extranjeros, Interior, Hacienda, Guerra, Marina, Indias y Policía General. A los nueve ministros habría que añadir un décimo, pues el artículo 28 prevé que refrende los actos un secretario de Estado “con la calidad de ministro”. De este sistema cabe destacar lo siguiente:

- a) El cambio de nombre de algún ministerio tradicional como el de Estado, que aquí aparece con el título de Negocios Extranjeros. Respecto a esto, es de señalar que en los dos primeros proyectos se hablaba de un Ministerio no de Negocios sino de *Asuntos extranjeros*.
- b) El desdoblamiento del tradicional Ministerio de Justicia, que ahora figura junto a otro de Negocios Eclesiásticos, cuando desde siempre lo eclesiástico había sido competencia suya. Aquí hay que observar que en los tres proyectos aparecía, junto al Ministerio de Justicia, otro de Culto, término que fue modificado, según veremos, en las deliberaciones de la asamblea¹⁶.
- c) El mantenimiento de los antiguos ministerios de Hacienda, Guerra y Marina.
- d) El restablecimiento del problemático Ministerio de Indias que había sido suprimido.
- e) La creación de dos Ministerios nuevos, de Interior y Policía General¹⁷.

14. Textos de las cartas en Carlos SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, Madrid, 1922; 52.

15. Los tres Proyectos han sido publicados por FERNÁNDEZ SARASOLA en el Apéndice de su obra (págs. 189-195, 219-224 y 225-237), la cual contiene un comentario sobre su génesis (págs. 45-49) y algunos informes sobre el primer proyecto. Mis referencias a esos proyectos las hago a través de esta edición.

16. Para el posible ejemplo francés del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Cultos, véase Ricardo GÓMEZ RIVERO, “La creación del Ministerio de Justicia en Francia”, *Revista de Derecho Público*, I, núm. 118, enero-marzo, 1990, 77-112; en especial; 99-102.

17. Esos Ministerios de Interior y de Policía ya figuraba en Francia a principios del XIX (GÓMEZ RIVERO, “La creación...”, 100 y 102).

Por de pronto hay que decir que el esquema ministerial de Bayona, con sus nueve departamentos, es el más numeroso de los conocidos en España hasta entonces, y que introduce radicales novedades como esos dos Ministerios de Interior y Policía General, ocupados de tareas que muchos años más tarde rebrotarán a través de la creación del Ministerio de Fomento. El esquema de Bayona, pues, no tendrá fortuna de cara al futuro por la misma suerte del rey José y de los franceses en España, pero anticipará la preocupación porque un ministerio intente gestionar y trasladar a la realidad algunos de los ideales de la Ilustración, el bienestar y la felicidad de los súbditos, y se ocupe de la vida cotidiana e interna y de la prosperidad nacional.

Respecto a ese esquema ministerial de la Constitución de Bayona, y a lo previsto en el Proyecto que se presentó a la asamblea de parte de Napoleón en la tercera sesión, celebrada el 20 de junio, procede subrayar dos puntos. Uno relativo al Ministerio de Negocios Eclesiásticos y otro al de Indias.

3.1. Ministerio de Negocios Eclesiásticos

Desde la aparición del Ministerio de Justicia en 1714 todo lo eclesiástico había sido siempre competencia suya. Es más, cuando en 1720 se constituyó un Ministerio de Guerra, Marina e Indias¹⁸, lo eclesiástico de Indias se sustrajo a este departamento y fue a parar al de Justicia. En vísperas de Bayona había un Ministerio de Gracia y Justicia, pero no otra cosa. De esta suerte, la creación del autónomo Ministerio de Negocios Eclesiásticos constituyó una radical novedad.

Ahora bien, en el tercer y definitivo *Proyecto de Estatuto Constitucional* (así como en los dos anteriores) no se hablaba, como hemos dicho, de un Ministerio de Negocios Eclesiásticos sino de un Ministerio del Culto, nombre que los constituyentes sometieron a crítica y discusión. La cuestión fue planteada por el diputado Arnau y recogida enseguida por otros. El alcalde de Casa y Corte Marcelino Pereyra señalaría como “muy justa la observación del Sr. Arnau en cuanto a la denominación del *Ministro del Culto*”, añadiendo que “no hay duda sino que debe llamarse *Ministro de los Negocios eclesiásticos*”¹⁹. De la misma opinión fueron los diputados Pablo Arribas y José Gómez Hermosilla, señalando que “el *Ministro del Culto* se llamaría acaso mejor *de Negocios eclesiásticos*”²⁰,

18. Véase el Cuadro Sinóptico de los Secretarios del Despacho en mi libro *Los Secretarios de Estado y del Despacho*.

19. Manejo las *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 Lugar-Teniente General del Reino, y la Junta Suprema de Gobierno, con fecha 19 de mayo del mismo año, precedidas de dicha orden convocatoria y de los poderes y órdenes que presentaron los que asistieron a ella, y seguidas del proyecto de Constitución consultado por el Emperador a la misma; las observaciones más notables que sobre aquel proyecto se produjeron, y la Constitución definitivamente hecha, que fue aceptada por la misma Diputación general en 7 de Julio del propio año*, Madrid, Imprenta y Fundición de J. A. García, 1874. En lo sucesivo, la primera parte será citada como *Actas* y la última como *Observaciones*. La cita de Pereyra, en *Observaciones*, 76.

20. *Observaciones*, 72.

sin aducir razones concretas. Otro personaje, Cristóbal de Góngora, sugirió “que en lugar de nombrarse uno de los Ministros *Ministro del Culto*, se llame *Ministro de lo Eclesiástico*, como en otro tiempo se llamó en España”²¹, afirmación imprecisa y, por lo que respecta a los titulares de departamentos ministeriales, claramente errónea. A ese cambio de nombre se sumaría además el erudito Juan Antonio Llorente, sin aportar mayores precisiones.

3.2. Ministerio de Indias

La historia de este Ministerio es mucho más compleja. En 1714 apareció un Ministerio de Marina e Indias, y en 1754 un Ministerio de Indias autónomo y competente en los asuntos de ultramar. Era la correspondencia ministerial al antiguo y prestigioso Consejo de Indias. Ahora bien, pese a esa reforma, el enorme volumen de los asuntos de Indias hacía ingobernable el Ministerio, planteándose un problema para el que se habían ofrecido tres soluciones: fraccionarlo en razón de la materia; dividirlo por zonas geográficas, o suprimirlo repartiendo sus asuntos entre las Secretarías del Despacho de España. En 1787 se adoptó la primera solución creándose dos Ministerios de Indias - uno de Gracia y Justicia, y otro de Guerra-Hacienda-Comercio-Navegación-, pero no resultando satisfactoria, en 1790 fueron suprimidos ambos, se adoptó la tercera opción y los asuntos de Indias fueron redistribuidos entre las Secretarías de España.

Así las cosas, los tres proyectos de Constitución postulaban un Ministerio de Indias autónomo. Abundando en ello, en sesión de 24 de junio el Sr. D. Ignacio Sánchez de Tejada leyó una Memoria en que se propuso convencer que era absolutamente necesario el Ministerio separado de Indias, que se proponía en la Constitución; para lo que produjo hechos y otros argumentos en gran número, exponiéndolos con elegancia y energía²².

Frente a esta seguridad, Marcelino Pereyra desplegó una serie de observaciones llenas de escepticismo:

No entraré en la cuestión movida sobre si conviene o no un Ministerio separado para las Américas. Esto no obstante sí diré que si un hombre solo puede despachar lo tocante a la justicia, a los negocios eclesiásticos, a lo interior, a la Hacienda, a la guerra, a la marina y a la policía general en las colonias, no se me alcanza por qué otro no podrá hacer lo mismo en la Metrópoli; y que si es necesario acá uno para cada ramo de estos, no menos habrá de serlo allá. En una palabra, o no debe haber Ministro de Indias, o debe haber siete, o tampoco debe haber en España más de uno²³.

21. *Observaciones*; 86.

22. *Actas*; pág. 34.

23. *Observaciones*; 76.

Semejante pirueta dialéctica conducía al absurdo, dado que, siendo impensable reducir todos los ministros de España a uno, resultaba también impensable crear siete ministros de Indias con competencias paralelas a sus colegas de la metrópoli. Pero Pereyra proseguía su razonamiento así:

Entre las razones que se alegan en contrario, una no más me parece de algún peso, y es la de que un Ministro de Hacienda o de otro ramo de España o Indias, es natural prefiera los negocios de la Península a los demás y quiera sujetar éstos a las reglas establecidas para aquéllos, sin tener respeto a las diferencias de unos a otros países. Pero cuán poderosa es esta razón para persuadir que conviene un Ministerio único de Indias, otro tanto y mucho más lo es otra para disuadirlo; conviene a saber: que es infinitamente más fácil hallar un hombre instruido en lo tocante a la administración de justicia de España y América; otro en lo eclesiástico, otro en lo de Hacienda de unos y otros dominios, y así en los demás ramos, que dar con uno que reúna conocimientos tan diversos como requieren todos ellos en solo la Metrópoli o en solas las colonias; porque hay sin duda mucha más analogía entre la Hacienda de Indias y la Hacienda de España, entre la administración de la justicia de aquellas y las de estas partes, que entre la Hacienda y la justicia de las mismas Indias. Las demás razones, o nada prueban, o prueban igualmente que sería útil poner en una mano sola todos los Ministerios de la Península.

Con estas consideraciones Pereyra se enfrentaba al proyecto de constituir un Ministerio independiente de Indias, apuntando la opción –entonces en vigor– de que los asuntos americanos estuviesen redistribuidos entre los departamentos de España. Ministros, en suma, cualificados por ramos o materias, fueran de la Península o de ultramar. Tras esto, el alcalde de Casa y Corte concluía:

La dificultad, por ejemplo, de ponerse de acuerdo muchos Ministros, cual sería menester para el acierto de algunas medidas, es la misma en lo respectivo a las cosas de acá que en lo tocante a las de allá; porque tampoco acá un Ministro de Guerra ordenará bien el ejército, si no sabe del de Hacienda con qué fondos podrá contar, y del de Negocios extranjeros lo que haya que temer o esperar de otras Potencias. Si las colonias recibieron mejoras en tiempo del Marqués de la Sonora, también acá hubo adelantamientos cuando Ensenada reunió muchos Ministerios, y nadie inferirá de aquí que convenga semejante reunión, por punto general, debiéndose quizá así estos adelantamientos como aquellas mejoras a las circunstancias o a los talentos de aquellos Ministros, que no siempre se hallarán en uno solo. Entonces valdría algo el argumento que de aquí se toma cuando, habiendo estado por largo tiempo y bajo una larga serie de Ministros, separado el Ministerio de Indias, hubiese sido constante en todo ese período de prosperidad de las colonias, y constante su decadencia siempre que estuvo incorporado a los de España; mas no se prueba ni aun se dice que así haya sucedido. Si la distancia de las Américas es parte para que no vengan de allá tantos negocios como vendrían si estuviesen más cercanas, su mayor población y extensión debe por otra parte multiplicarlos y esa misma distancia es preciso que dificulte en gran manera su resolución y obligue a mucho mayor vigilancia. Si de allá vienen bien preparados los expedientes, no es razón para que de acá no lo vengan igualmente. Puede ser, en fin, que se me escape alguna otra con-

sideración que se haya expuesto en este propósito; pero estoy seguro de que a cuantos he oído podría satisfacer en la misma manera²⁴.

Secundando la tesis de Sánchez de Tejada, y en pro de un Ministerio autónomo de Indias, intervino con sus observaciones Francisco Amorós, que precisamente era uno de los dos comisionados por el Consejo de Indias. Confesaba él

que en los cinco años que he despachado negocios de Indias en la Secretaría de Guerra, he tocado por mi misma experiencia los inconvenientes de la subdivisión de atenciones en diversos Ministerios, la confusión que producen, los atrasos que ocasionan y el desorden que causan. Una providencia urgentísima de defensa u otra especie que en un solo día y con una sola orden se hubiera completado en un solo Ministerio, tardaba a veces un mes o dos en realizarse; porque debían concurrir tres o cuatro Ministerios a su ejecución. El secreto peligraba más con la muchedumbre de sus depositarios; la autoridad soberana (que pierde de fuerza a proporción de la distancia), perdía aun mucho más de su decoro por las complicaciones y desaciertos de sus mandatos, y este conjunto de circunstancias exponían las colonias, favorecían los designios del enemigo e inutilizaban todos los esfuerzos del celo y de la política²⁵.

En resumen, según Amorós, la eficacia y el secreto aconsejarían la existencia de ese Ministerio independiente.

De acuerdo también con un Ministerio de Indias se manifestaron Milá de la Roca y Nicolás de Herrera, del Río de la Plata, con una propuesta más compleja a la vista de la dificultad de que una sola persona pudiera gestionar la inmensidad de sus negocios. Así

estiman de necesidad la creación del Ministerio de Indias... pero pesando la dificultad de que un solo Ministro pueda atender al despacho de todos los negocios de la administración de las Indias, creen será conveniente que sus funciones se limiten 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 inconveniente²⁶.

A la vista de todo ello, y de las posiciones encontradas a favor o en contra de la autonomía del Ministerio de Indias, en la sesión de 27 de junio se sometió el asunto a votación. Por 67 votos contra 11, la asamblea aprobó la propuesta del Proyecto²⁷ y el Ministerio autónomo. Por la propia precariedad de la Constitución de Bayona, aquello quedó en nada. Y es de señalar que, pocos años más tarde,

24. *Observaciones*; 76-77.

25. *Observaciones*; 81.

26. *Observaciones*; 115.

27. *Actas*; 38.

la Constitución de Cádiz actuó en sentido contrario y no estableció o restableció el polémico Ministerio de Indias.

4. EL CONSEJO DE ESTADO Y OTROS TEMAS CONTROVERTIDOS

Como señaló Cordero Torres²⁸, El primer Consejo de Estado moderno en España fue el napoleónico, hecho a ejemplo del que recogía en Francia el artículo 52 de la Constitución de 22 de brumario del año VIII, es decir, un Consejo para examinar los proyectos civiles y criminales, y los reglamentos generales de la administración, así como para conocer de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa de la administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la Administración pública (*Constitución de Bayona*, arts. 57 y 58). No se trataba, pues, de un órgano de gobierno sino de un órgano asesor que sólo tendría voto consultivo (art. 59). Su propia estructura daba cabida a unas secciones paralelas a los departamentos ministeriales, entendiéndose que cada una de ellas estudiaría y dictaminaría los proyectos del ministerio correspondiente. Habiendo desaparecido así como órgano de gobierno, procede abandonarlo aquí y retornar al régimen ministerial para subrayar algunos temas que fueron objeto de especial consideración en Bayona.

En primer lugar, dentro del panorama de respeto a los viejos Consejos y de que algunos diputados fueran representantes de ellos, subrayar la atención al Consejo de Castilla, cuyo presidente y consejeros eran individuos natos del nuevo Consejo de Estado (art. 54 de la Constitución). Es más, ese protagonismo venía de antes, pues cuando Napoleón remitió a Murat el 23 de mayo de 1808 el proyecto de Constitución, le ordenó que reuniera “a cinco o seis de los hombres más reputados de la Junta y del Consejo de Castilla para consultarles sobre los cambios y mejoras de que sería susceptible este proyecto”²⁹. Y es curioso, por otra parte, señalar que desde el principio los reunidos en Bayona propugnaron que el *Consejo de Castilla* fuera llamado siempre *Consejo Real*. Como es sabido, ambas denominaciones fueron utilizadas indistintamente desde los tiempos antiguos, entendiéndose siempre –pese a que los reyes tenían varios Consejos, y algunos, como los de Estado y Guerra, de los que eran presidentes, propios y específicos suyos– que el Consejo Real, o por antonomasia *el Consejo*, era siempre el Consejo de Castilla. Ahora bien, desde la desaparición del Consejo de Aragón, ciertamente el de Castilla se proyectaba a ambas Coronas. Es por esto por lo que el diputado Juan Antonio Llorente, en sesión de 23 de junio, propuso que al Consejo de Castilla “no debe dársele este título, que le limita a una sola provincia, sino el de Consejo Real de España”³⁰. La propuesta fue aceptada y así nos encontramos con el

28. José María CORDERO TORRES, *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1944.

29. La carta en FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Bayona*; 188.

30. Actas; 32.

Consejo Real en diversos pasajes de la Constitución³¹. No obstante es de recordar una postura discordante, la del representante del Consejo de Indias, Francisco Amorós, quien propuso que en lugar de *Consejo de Castilla* se hablara del *Consejo de España e Indias*³².

Para concluir, veamos un problema relativo al régimen ministerial, un tanto artificial y exótico, que ocupó en demasía a los constituyentes. El tercer y definitivo Proyecto incluía un artículo, el 29, desconocido antes, según el cual "el rey puede confiar diversos ministerios a un solo ministro". Y ¿por qué se intentó constitucionalizar una atribución semejante, de la que los reyes habían hecho uso en el siglo XVIII conforme les vino en gana, sin pedir autorización a nadie ni requerir el acuerdo de ningún órgano de la monarquía? Recordemos así que en el reinado de Felipe V, entre 1726 y 1730 sucedió algo tan raro como que dos hermanos, los Patiño, formaron parte del mismo gabinete, y que uno de ellos, José, desempeñó al tiempo dos departamentos, los de Marina e Indias y Hacienda³³. Poco después, entre 1734 y 1736, la cosa fue más llamativa, cuando ocuparon los cinco ministerios de entonces dos personas, siendo titular el mismo José Patiño de icuatro! Departamentos. A fines de ese reinado, desaparecidos los hermanos Patiño, Campillo y Sebastián de la Cuadra acapararon todos los ministerios, y poco después Cuadra y el Marqués de la Ensenada se repartieron los cinco departamentos, dos para Cuadra (Estado y Justicia) y tres para Ensenada (Guerra, Marina e Indias, y Hacienda). Con ese patrimonio entró el ministro riojano en el gabinete de Fernando VI, en cuyo reinado el ministro de Estado, Ricardo Wall se hizo cargo también del despacho de Indias y más tarde del de Guerra, o el ministro de Marina, Julián de Arriaga, acumuló Indias. Con Carlos III, Wall gestionó Estado y Guerra; Esquilache, más tarde, Guerra y Hacienda, y Floridablanca, a partir de 1785, Estado y Justicia. Con Carlos IV, en fin, y ya en el siglo XIX, el ministro de Hacienda, Cayetano Soler, por ejemplo, ocupará interinamente el departamento de Gracia y Justicia.

Había pues múltiples precedentes de que el rey encargara dos o más ministerios a una misma persona, y por eso resulta extraño que, no tratándose esto en los dos primeros proyectos, el tercero incluyese ese artículo 29. ¿Por qué, pues, se intentó constitucionalizar una autorización al monarca que éste nunca había necesitado? Es posible, como creyó Sanz Cid³⁴, que ello tuviera que ver con el problema de los departamentos de Justicia y Culto, que se presentaron separados en el primer proyecto, unidos en el segundo y de nuevo separados en el tercero. Ahora bien, si resulta extraña la propuesta, tanto o más extraña pare-

31. V. gr. art. 54, ya citado, sobre que sus miembros sean individuos natos del Consejo de Estado; arts. 100, 104, 105, 107, 110 y 112 en el título XI del Orden judicial, y art. 146 en el título XIII de Disposiciones generales.

32. *Observaciones*; 80.

33. Véase este ejemplo y los que cito a continuación en mi libro *Los orígenes del Consejo de Ministros*.

34. *La Constitución de Bayona*; 271.

ce la reacción virulenta y adversa de los diputados. Fueron así varios los asistentes a Bayona que, en sus observaciones al Proyecto, se refirieron a este artículo. El Duque de Frías había puntualizado que “reunir dos Ministerios en un Ministro, es exponerle a que con la mejor voluntad y mayores disposiciones le falte el tiempo para poder desempeñar ambos Ministerios”³⁵. El Conde de Fernán-Núñez confesaba ser de la opinión de “que no se pueden reunir dos Ministerios o más en un solo sugeto, por los abusos que de ello pueden resultar, y que por demasiado conocidos omito”³⁶. El Conde de Noblejas no se anduvo con rodeos y propugnó abolir el artículo³⁷. El fiscal Pablo Arribas y José Gómez Hermosilla aseguraron solemnemente que “una buena parte de los males de España han provenido de haberse reunido en un solo hombre varios empleos, cada uno de los cuales bastaba para ocupar a una persona”³⁸. Un representante del Consejo de Órdenes, Luis Meléndez y Bruna, matizará algo más, negándose a la acumulación de dos Ministerios a no ser “interinamente por enfermedad o ausencia del propietario”³⁹.

En este punto, más cuestionable resulta la posición del diputado del Consejo de Inquisición, Raimundo Ettenhard y Salinas, quien, haciéndose eco de lo que decían otros, asegura que no es conveniente que se reúnan dos ministerios porque “la experiencia persuade lo funesto de tales reuniones”, afirmación que simplemente, a tenor de las actas, queda sin ser probada. Téngase en cuenta que ese fenómeno de acumulación de departamentos se había dado en muchas ocasiones con los mejores ministros (Patiño, Campillo, Ensenada Floridablanca), por lo que el perjuicio no parece tan claro. Los americanos Milá de la Roca y Nicolás de Herrera dan, en fin, ese perjuicio por probado, solicitando “que no puedan unirse dos Ministerios en una sola persona, para evitar los inconvenientes que puede ocasionar esta reunión a la administración pública, según se ha demostrado en las sesiones”⁴⁰.

Tras este unánime rechazo, el artículo 29 del Proyecto no fue suprimido sino sólo modificado. En la Constitución quedó así en que “el rey podrá reunir, cuando lo tenga por conveniente, el ministerio de negocios eclesiásticos al de justicia, y el de policía general al de interior”. Es decir, el monarca quedaba autorizado a acumular en una misma persona ministerios que trataban de materias afines, como lo había sido en España siempre la justicia y lo eclesiástico, y en Francia policía e interior. En la Constitución de Cádiz, en fin, en el capítulo VI del título IV, dedicado a los Secretarios de Estado y del Despacho, no habrá rastro de tan curioso precepto.

35. *Observaciones*; 64.

36. *Observaciones*; 67.

37. *Observaciones*; 68.

38. *Observaciones*; 72.

39. *Observaciones*; 80.

40. *Observaciones*; 114.

5. LOS NOMBRAMIENTOS CON LA NUEVA ESTRUCTURA

Mientras tenía lugar la asamblea de Bayona, en mayo presentó su renuncia por motivos de salud el bailío Gil de Lemus, titular del Ministerio de Marina y encargado de hecho de los papeles de Estado. Ello dio lugar a dos decretos firmados por el Duque de Berg, como Lugarteniente general del reino, publicados en la *Gaceta de Madrid* de 3 de junio. El primero, tras referirse a la representación de Gil de Lemus, se hacía eco del “decadente estado de su quebrantada salud y la imposibilidad en que por esta razón se halla de continuar ocupándose en el despacho de los negocios”, y le concedía la jubilación en el despacho de Marina, donde era nombrado el teniente general José de Mazarredo. El segundo reconocía a su vez que por la misma razón no podía “ocuparse del despacho de la primera secretaría de Estado, que como ministro más antiguo desempeñaba interinamente”, por lo que se habilitaba al oficial mayor Eusebio de Bardaxi y Azara para que provisionalmente desempeñara esas funciones.

Aprobado por la Constitución de Bayona el nuevo esquema de nueve ministros y un secretario de Estado con la misma categoría, lo que quedaba por hacer era nombrar a los titulares de los cargos, respecto a lo cual debieron darse todo tipo de cálculas. El embajador La Forest cuenta así en carta fechada en Madrid el 6 de julio⁴¹, justamente la víspera de hacerse públicos algunos nombramientos, que “todos los ojos están abiertos y las particulares ambiciones despiertas a propósito de las primeras elecciones del nuevo soberano”. Al parecer se sabía ya que la Secretaría de Estado iría a manos de Mariano Luis de Urquijo, el cual había sido ministro interino de Estado durante un mes escaso en 1798, suponiéndose también que Ceballos sería reemplazado. El embajador sospechaba que Azanza, prestigiado por su labor en Bayona, aspiraría al ministerio de Indias, y daba por seguro que el puesto más difícil por cubrir sería el ministerio de la Policía general, respecto al cual mencionaba a Caballero y Arribas.

El 7 de julio José Bonaparte dio a conocer a la mayor parte de su equipo de gobierno. Lo formaban Pedro Ceballos en Negocios Extranjeros (el antiguo Ministerio de Estado), Sebastián Piñuela en Justicia, Gonzalo O’Farrill en Guerra y Mazarredo en Marina, los cuales eran confirmados en los puestos que tenían antes. Junto a ellos, Azanza pasaba a Indias, dejando el ministerio de Hacienda en manos del acreditado economista Francisco de Cabarrús. Como secretario de Estado fue nombrado Mariano Luis de Urquijo, antes ministro de Carlos IV. Y en cuanto al ministerio del Interior, el rey José eligió a Gaspar Melchor de Jovellanos, quien no aceptó el departamento a pesar de las presiones de sus colaboradores y amigos. Menéndez Pelayo relató este episodio así:

En vano se intentó atraer a D. Gaspar Melchor de Jovellanos, y comprometer su nombre, haciéndole sonar como ministro del Interior, en la *Gaceta de Madrid*, porque él se resistió noblemente a las instancias de todos sus amigos, especialmente de Cabarrús, y les respondió en una de sus comunicaciones que aunque la causa de la patria fuese tan desesperada como ellos imaginaban, sería siem-

41. *Correspondance*, I, 142 y ss.

pre la causa del honor y la lealtad, y la que a todo trance debía seguir un buen español⁴².

Era, como no podía ser menos, la traslación al ámbito ministerial del conflicto de las dos Españas, la pro-francesa y la tradicional o nacional, o la de los invasores e invadidos, del que cabría citar otros episodios aunque menos relevantes⁴³. Así el ministro Ceballos, quien, como recuerda Mercader Riba⁴⁴, aprovechando el desconcierto producido por la noticia del desastre de Bailén y la salida de los franceses de Madrid, se pasó al bando nacional, siendo provisto el ministerio, el 11 de agosto, en el Conde de Campo-Alange. La Forest dio noticia de ello ese mismo día desde Burgos:

Le Roi a rempli aujourd'hui la lacune que laissait dans son ministère le défection de M. de Cevallos. Il a chargé des affaires étrangères le comte de Campo-Alange. Ce vieillard –añade- serait un peu faible pour des temps plus fertiles en transactions politiques, mais, malgré son âge et la grand fortune qu'il laisse derrière lui pour suivre le Roi, il sera un des hommes les plus dévoués du ministère, et son exemple au moins devient imposant, si ses services ne peuvent être très utiles.

Con José Bonaparte en Madrid, adonde había llegado el 20 de julio, comienza el primero de sus dos reinados (julio-diciembre 1808). Junto a la sustitución de Ceballos, es de destacar en aquel verano el nombramiento de Arribas como ministro interino de Policía general, departamento con el que, según se ve, el rey José se las tenía con más tiento, y también el de Cabarrús en el ministerio de Interior rechazado por Jovellanos⁴⁵. En todo caso, aquel primer período fue provisorio y precipitado. El sistema ministerial recogido en el título VI de la Constitución de Bayona, y en concreto los nueve previstos en el artículo 27, habrían de ser objeto de precisa reglamentación a raíz de la segunda entrada en Madrid de José Bonaparte en enero de 1809, quedando asentado de cara al segundo reinado (1809-1812). Un Real Decreto de 7 de febrero de ese año precisó las competencias de los ministros⁴⁶ y sentó las bases del efímero sistema ministerial josefino.

42. *Historia de los Heterodoxos Españoles*, edic. CSIC, 1992, 3 vols; en II; 928.

43. Debo recordar, a efectos del listado de ministros que ofrecí en *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, que allí no se tuvieron en cuenta los nombramientos del rey intruso, por cuanto ellos forman una realidad aparte del esquema tradicional, aunque, como hemos visto, bastantes nombres aparezcan en uno y otro lado.

44. Juan MERCADER RIBA, "La organización administrativa francesa en España", en *II Congreso de la Guerra de la Independencia y su época*, Institución Fernando el Católico, CSIC, 1959; pág. 7 de la separata.

45. Carta de La Forest fechada en Vitoria el 20 de agosto: "Cependant M. d'Arribas, que le Roi a chargé provisoirement du ministère de la police générale, comme le comte de Campo-Alange l'est de celui des affaires étrangères et M. de Cabarrus de celui de l'intérieur que M. De Jovellanos n'est pas venu exercer, a surpris hier quelques imprimés » (*Correspondance*, I, 220).

46. Véase el estudio pormenorizado de MERCADER RIBA en el capítulo "Los Ministerios y la Administración Central" de su obra *José Bonaparte Rey de España (1808-1813)*, CSIC, Madrid, 1983; 79-134.