

LA ADMINISTRACIÓN NAPOLEÓNICA EN ESPAÑA¹

Lluís Roura

Universitat Autònoma de Barcelona

«Le pouvoir vient d'en haut, la confiance vient d'en bas».
(expresión de los redactores de la Constitución del año VIII [1799])

«He aquí lo que puede en muy pocas palabras dar una idea de los trabajos y de la actividad de su administración [la administración napoleónica]: se ha calculado que el gobierno de Napoleón, en un lapso de catorce años y cinco meses, presentó ¡sesenta y un mil ciento treinta y nueve deliberaciones al Consejo de Estado sobre asuntos diferentes!»
(Conde de Las Cases: *Memorial de Napoleón en Santa Elena*, México, 1990, FCE, p. 679)

La administración napoleónica: modelo y referencia básica para toda Europa

Las ideas de Napoleón sobre el Estado

Por lo que se refiere a la organización del Estado, Napoleón tuvo siempre presentes unas pocas ideas fundamentales que, heredadas de la Ilustración y de la Revolución francesa, contenían a su vez una clara dimensión social, y que suponían las pautas de la superación del Antiguo Régimen. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

- la igualdad de los ciudadanos ante la ley (y, por tanto, la abolición del feudalismo).
- La protección legal al libre ejercicio de la iniciativa individual.
- El derecho a la propiedad privada (y, por tanto, a la libre circulación de bienes).
- La secularización del Estado.

¹ Este estudio se ha llevado a cabo en el marco del trabajo «Grup d'Estudis de les Institucions i la Societat a la Catalunya Moderna» (SGR 2009/ 000318) y del proyecto de investigación del ministerio de Ciencia e Investigación HAR 2008-03291 y se terminó de escribir en diciembre de 2009.

- El control de las finanzas públicas y la responsabilidad de los agentes y funcionarios.
- La participación de las élites en los asuntos públicos.

Estos principios fueron puestos, durante la época napoleónica, al servicio de la configuración del modelo administrativo francés, que iba a convertirse en referente para el conjunto de la administración del Imperio.

El modelo administrativo francés

¿Cuáles fueron los ejes del modelo administrativo francés? Fundamentalmente se trataba de un estado jerárquico y centralizado, cuyo órgano central era el «Consejo de Estado», que ejercía funciones legislativas y judiciales a la vez. Es decir era el encargado de preparar las leyes y los reglamentos administrativos, al mismo tiempo que actuaba como tribunal contencioso-administrativo. Lógicamente el Consejo de Estado era un órgano estrechamente dependiente del Emperador, de modo que la organización institucional tenía un marcado carácter de régimen personal –ejercido principalmente a través de la designación de los nombramientos y de la política exterior, de modo que los ministros fácilmente ejercían de simples agentes ejecutores–. Al mismo tiempo la organización administrativa ponía un énfasis especial en el mantenimiento formal de la separación de poderes, a pesar de que el poder judicial dependía directamente del ministerio de Justicia y, como hemos dicho, el Consejo de Estado ejercía tanto funciones legislativas como judiciales.

La dinámica de la estructura imperial evidenciaba al mismo tiempo que en realidad el poder se hallaba allí donde se encontraba el Emperador. Es decir, todas las decisiones importantes se tomaban a través de los colaboradores directos del Emperador; de ahí la trascendencia que el propio Napoleón concedió desde el primer momento a la correspondencia –es decir, a la información– como instrumento clave de gobierno.

Desde el punto de vista territorial, la organización administrativa se caracterizó desde el primer momento por la «departamentación» del Estado. Los Departamentos habían sido una creación revolucionaria, que había instituido la unificación nacional a través del establecimiento general de un aparato administrativo uniforme. Se había puesto fin, así, al caos de la fragmentación y de los solapamientos propios de la monarquía de Antiguo Régimen. Al frente de cada Departamento se hallaba el *Prefecto*, que ejercía un papel central en la administración. Nombrado directamente por el Emperador y junto a los *Subprefectos* (también nombrados por el Emperador) ejercía la administración del gasto, de los impuestos y de los reclutamientos; pero su

papel clave estaba en el ejercicio del nombramiento de los *maires* de todos los municipios de hasta 5.000 habitantes. En los Departamentos, tan sólo los Generales actuaban independientemente de los Prefectos.

El modelo francés como referencia obligada para toda la Europa continental

El modelo francés fue una organización del Estado de referencia en toda Europa envidiado incluso por los enemigos del Imperio, como en el caso de Prusia. Pero si llegó a implantarse fuera de Francia fue tan sólo a través de su imposición en los territorios ocupados o anexionados a través del peso del ejército imperial. Napoleón tuvo siempre la convicción de que la implantación de su sistema administrativo garantizaba un gobierno estable, de modo que implantó el modelo departamental incluso en la Polonia rusa –en plena expansión de la *Grande Armée*–, o en Cataluña –en plena Guerra de la Independencia–.

La inicial prudencia napoleónica en la introducción del modelo administrativo francés derivó fácilmente en la precipitación. Por este motivo se multiplicaron los problemas y las resistencias. Frente a ellos Napoleón, lejos de rectificar, tendió a establecer su imposición categórica.

Como acabamos de apuntar, la progresiva resistencia a las pretensiones francesas evidenció la contradicción entre la voluntad de integración administrativa y los métodos a través de los cuales ésta se establecía, ya fuera la explotación económica ejercida en los territorios ocupados como la ocupación militar.

La crisis de los estados ocupados por los franceses

Sin duda un factor clave de cómo se llevó a cabo la expansión francesa y la imposición de su sistema administrativo en los territorios anexionados fue la situación de crisis que registraban los Estados ocupados por los franceses.

Por un lado se trataba de una crisis anterior a la Revolución francesa. A ella habían contribuido tanto las guerras y los reclutamientos del siglo XVIII, como el contraste entre las pretensiones absolutistas y la realidad de unas sociedades anquilosadas en el feudalismo tardío. Este era el caso de los territorios de la monarquía austríaca y prusiana. En otros, como en los Países Bajos, la crisis derivaba de una situación de estancamiento que se venía arrastrando desde finales del siglo XVII.

En este contexto, la Revolución vino a acentuar –y en gran parte a «generalizar»– el temor a la crisis social. Aunque este temor solía tener raíces propias que enlazaban con una situación específica de crisis económica, social, política y cultural en cada país, se extendía desde los territorios italianos hasta la Confederación Helvética y desde Ma-

guncia a la Península Ibérica... Y a todo ello hay que sumarle, además, el impacto de las guerras que marcaron la política internacional.

Tal como han venido subrayando últimamente los especialistas en la época napoleónica, ésta se caracterizó por el esfuerzo constante, inspirado por el propio Napoleón, por recoger el máximo de información posible sobre los países y pueblos que pasaban bajo dominio francés. Se trataba de una actitud que había surgido ya durante la Revolución y que evidenciaba la importancia concedida en el ejercicio de la política a la correspondencia administrativa a todos los niveles. Sin embargo mucha de la información que se obtenía era errónea, superficial, oportunista o estereotipada. Especialmente porque el celo de los «funcionarios» y administradores respondía más a intereses prácticos (de orden general y/o personal) que al rigor científico.

Antes de 1808: el deseo de reformas en España desde el siglo XVIII

Las intenciones reformistas fueron una de las constantes de la monarquía borbónica española en el siglo XVIII. Con ello se evidenciaba la conciencia generalizada que existía de una situación de decadencia y de crisis. En ambas pesó de modo determinante la prolongada situación de guerra (especialmente contra Francia y contra Inglaterra) en la que se había visto envuelta la monarquía española desde la guerra de Sucesión hasta la de la Independencia. Una situación que se agravó progresivamente a partir de la guerra contra la Convención francesa.

Frente a la crisis y decadencia españolas había surgido un deseo generalizado de reforma, que tuvo sus momentos de formulación más explícitos bajo el reinado de Carlos III. Las cuestiones a reformar abarcaban todos los ámbitos del gobierno: la administración, los municipios, las finanzas, la enseñanza... El fracaso de estas intenciones reformadoras bajo el reinado de Carlos III, sin embargo, no puso fin a aquellos anhelos. Tras el paréntesis que supuso el gobierno de Florida-Blanca en este sentido, la voluntad reformista reapareció en los distintos gobiernos que le sucedieron (los de Urquijo, Saavedra, Jovellanos y Godoy). Pero la misma necesidad de reiterar los planteamientos de reforma subraya la incapacidad de culminarlos, a la vez que reclama la necesidad de reconocer el peso de los factores de este fracaso en la sociedad española. Entre éstos, y especialmente por lo que se refiere a los años del Imperio napoleónico, podemos enumerar los siguientes:

- El desprestigio de una política considerada de «dependencia» del extranjero.
- El enorme peso de la religión y, especialmente, del poder eclesiástico.
- La inestabilidad ministerial.
- La impopularidad de la figura de Godoy.
- La débil personalidad de Carlos IV.

– La radicalización progresiva de los «partidos» cortesanos.

Sin duda ante tal enumeración pocas podían ser las expectativas ordinarias de reforma política y administrativa en torno a 1808.

La Administración en España: confusión y expectativas ante la situación abierta en 1808

Pero en 1808 la situación ordinaria de la monarquía española derivaría en el colapso. De modo que la caída del Estado y la paralización de la administración supusieron la quiebra del Estado borbónico.

Ésta tuvo el primer gran momento con las abdicaciones de Carlos IV y de Fernando VII, que supusieron la paralización y el fin (al menos formal y momentáneamente) de la monarquía absoluta. La formulación inmediata de dos vías alternativas (la de la España josefina, con una monarquía nueva –no sólo por la nueva dinastía, sino también por sus pretensiones constitucionales–; y la de la España resistente a la ocupación militar napoleónica, con la formación de las Juntas) planteó las urgencias reformadoras a otro nivel. Pero al mismo tiempo establecía un panorama propio de una situación de guerra civil y de vacío de poder (un rey sin reino, y un reino sin monarca).

La confusión generada y las particularidades de la realidad española propiciaron las dos respuestas surgidas simultáneamente ante la realidad de la crisis. Dos respuestas enfrentadas entre sí y divididas internamente, aunque las dos perseguían la creación de un nuevo «Estado». Por un lado la respuesta de la España que se autoproclama «patriota» (que se debatirá internamente en el enfrentamiento entre «liberales» y «serviles»); y por otro la propuesta bonapartista (o «afrancesada») progresivamente fragmentada internamente entre la alternativa «josefina» y la «napoleónica».

Propuestas simultáneas para una nueva Administración en España

La propuesta «patriota»

La propuesta *patriota* se materializó con la respuesta generalizada a escala local, dando pie a la formación de una red de Juntas que buscaron los esbozos de un nuevo Estado en torno a la creación de la Junta Central, de la formación de una Regencia y especialmente en la convocatoria de Cortes. De éstas surgirá, precisamente un nuevo orden administrativo, institucional y político que quedará plasmado en la Constitución.

La Consulta al país... llevada a cabo en 1809 como paso previo a la convocatoria de Cortes, planteó un estado de reflexión en torno a 8 cuestiones clave: 1, celebración de Cortes; 2, medios para sostener la guerra; 3, observancia de las leyes y medios de mejorar la legislación;

4, rentas del Estado; 5, instrucción pública y educación; 6, arreglo y sostén de un ejército permanente en tiempos de paz y de guerra; 7, marina (comercio y colonias); y 8, América (especialmente su participación política en las cuestiones españolas).

No entramos en este momento en la consideración de la «propuesta patriótica», pero hay que subrayar que en buena medida recogía el testigo de la reforma frustrada del siglo XVIII y principios del XIX que hemos mencionado antes.

La propuesta «bonapartista»

Existe una gran similitud de inquietudes, de propuestas y de realizaciones entre la España patriota y la bonapartista.

Esta última arranca con la proclama enviada por Napoleón, desde Bayona, a Murat el 25 de mayo 1808, en la que él mismo se presenta como el reformador y regenerador que España necesita:

Espagnols, après une longue agonie, votre nation périssait. J'ai vu vos maux; je vais y porter remède [...]. Votre monarchie est vieille: ma mission est de la rajeunir. J'améliorerai toutes vos institutions, et je vous ferai jouir, si vous me secondez des bienfaits d'une réforme [...]. Espagnols [...] la faute n'en est pas à vous, mais à la mauvaise administration qui vous a régi [...].²

Por lo que se refiere a los planteamientos «josefinos» resulta particularmente interesante observar las instrucciones que el Ayuntamiento de Barcelona dio a su Diputado enviado a Bayona. En el texto titulado *Ideas que el Ayuntamiento de Barcelona considera podrán contribuir particularmente a que mejore el actual estado del reino de España y del Principado de Cataluña, y ha acordado indicarlas al señor diputado que ha nombrado para que pueda servirse tenerlas presentes*, se priorizaban las cuestiones siguientes: las reformas relativas a la instrucción pública (escuelas gratuitas, universidad); la formación de un plan de reformas para el progreso de la agricultura (arrendamientos largos, circulación productos, etc.); el establecimiento de un puerto franco en Barcelona y la protección de las industrias; las facilidades y protección al comercio; igualdad de trato de los gremios catalanes con los Cinco Gremios de Madrid; la necesidad de reformar la Administración; la necesidad de garantizar el derecho civil catalán; la reivindicación de que los cargos oficiales sean ocupados por gente nacida en Catalunya; y la petición de anulación de las medidas de castigo dictadas por Felipe V tras la Guerra de Sucesión (en especial las relativas al porte de armas...).

² *Correspondance de Napoléon*, París, 1857-1870, n° 13.989.

Tanto en la propuesta patriota como en la bonapartista se puede observar una notable influencia de las formulaciones políticas surgidas en el entorno francés (influencia de la Ilustración y de la Revolución, aunque en los textos patriotas prevalece la condena, la negación, o el disimulo y distanciamiento respecto de ambas). Pero las inquietudes ilustradas, así como los ecos revolucionarios, no procedían exclusivamente de Francia; tienen también un peso considerable tanto la tardía ilustración española como el conocimiento y la admiración que en ciertos sectores había despertado la Revolución francesa –al menos hasta 1792–.

La alternativa «josefina»

La cesión napoleónica de la monarquía española en favor de José I supuso una instauración monárquica, que se planteaba como fórmula para garantizar la independencia e integridad política y territorial. Se trató, en realidad, de una instauración a caballo entre una monarquía constitucional y una monarquía «otorgada». Una monarquía que en todo caso, como no podía ser menos, tenía claros rasgos de inspiración francesa.

La Constitución de Bayona y la Administración josefina

De cara a justificar el cambio dinástico, Napoleón convocó –por sugerencia de Murat– una Asamblea española. Reunida en Bayona, dicha asamblea (denominada *Junta Española de Bayona*) celebró todas sus sesiones entre el 15 de junio y el 7 de julio, fecha en la que promulgó una Constitución (que, sin embargo, apenas puede considerarse que llegara a regir puesto que en ella se preveía un proceso de aplicación que debía culminar en 1813) y acogió el juramento de José I. Para la reunión de estas «Cortes» de Bayona, se convocaron a 150 diputados de los cuales tan sólo llegaron a reunirse poco más de la mitad. No era fácil para los «elegidos» decidirse a participar en una Asamblea convocada para ratificar el cambio dinástico, para aprobar una Constitución que debía sustituir las leyes vigentes de la monarquía española y que implicaba una clara adhesión política a un nuevo régimen a la vez que reflejaba una clara sumisión al Emperador.

Pero pese a todo no hay que menospreciar el significado político de la que, a fin de cuentas, puede considerarse la primera Constitución de la España moderna. Tal como señaló en su momento el historiador Joan Mercader, con la Constitución de Bayona se trataba de «introducir en España los principios liberales, tímidamente, sin grandes audacias, a fin de tamizar las conquistas sociales derivadas de la Revolución francesa [...] preconizando una monarquía autoritaria en la que bajo la envoltura de cierta moderación y garantías, seguía siendo el soberano el centro y

resorte de todo el sistema»; aunque es evidente, también, que Napoleón no pensó en ningún momento que este poder pudiera residir, en última instancia, en otras manos que las suyas. Se trataba, pues de una ruptura formal en la concepción del estado; pero una ruptura que se planteaba a través de una Constitución «concedida» –o «impuesta»– por Napoleón.

A pesar de que la Constitución de Bayona suprimía ciertos privilegios, abolía la tortura, limitaba la acumulación de mayorazgos, reformaba la Hacienda y aludía a ciertos derechos individuales, tenía un marcado carácter moderado con claros tonos conservadores –dejando intactos los derechos feudales así como a la Inquisición–, y declarando la religión católica como la única de España y prohibiendo todas las demás... Sin duda estos últimos rasgos evidencian que con tal de intentar legitimar su poder, Napoleón estuvo también dispuesto a ciertas concesiones (como mínimo por lo que se refiere al carácter voluntariamente ilustrado en que pretendía inspirarse el texto constitucional).

En sus trece títulos y 146 artículos, la Constitución establecía la administración del Estado con la creación de un sistema ministerial (con nueve ministerios (título VI), un Senado (título VII), un Consejo de Estado (título VIII), unas Cortes aunque estamentales y meramente deliberativas (título IX) que incluían también a representantes de las Indias (título X), una organización judicial al estilo de la de Francia con un sólo Código Civil y un sólo Código de Comercio, aboliendo los tribunales privilegiados (título XI), y una administración de finanzas (título XII), suprimiendo las aduanas internas y estableciendo la igualdad tributaria en todo el reino. La Constitución reglamentaba, evidentemente, la sucesión dinástica y establecía la igualdad de derechos entre la metrópoli y los territorios de ultramar. Proclamaba la libertad individual y la inviolabilidad del domicilio, y parecía garantizar también la libertad de imprenta, aunque ésta debería esperar hasta 1815 (artículo 145).

Las piezas clave de la Administración central de la España josefina fueron: la estructuración en Ministerios, el Consejo de Estado y la Administración Judicial junto con la influencia del código civil.

Los Ministerios

Se crearon en total nueve ministerios (de justicia, de asuntos eclesiásticos, de asuntos extranjeros, de interior, de finanzas, de guerra, de marina, de indias, y de policía general) y una secretaría de Estado.

Dadas las circunstancias, el principal objetivo inmediato fue el de rodear al rey de «hombres de Estado», pero esto comportaba una doble dificultad: la del escaso número de personalidades dispuestas a dar apoyo al rey José, y la del exilio de los empleados ministeriales a causa de las amenazas originadas por las derrotas francesas. En este sentido no es nada desdeñable la estadística de los empleados exiliados: el 37%

de la administración de finanzas; el 19,5% del personal de policía; o el 14% de interior.

Por otra parte, la prioridad concedida a la administración de guerra (en manos del ejército imperial) impedía la organización administrativa sobre el territorio de las provincias (tanto por lo que se refiere a los comisarios reales, como a los intendentes y prefectos) e impedía contar con los recursos del país, que la guerra consumía sobre el terreno.

El Consejo de Estado

La administración josefina puso fin al sistema de «Consejos» de la monarquía española. Pero se establecían un «Consejo del rey» y el «Consejo de Estado».

El Consejo de Estado sería el encargado de discutir y redactar los proyectos de ley, de resolver los conflictos de jurisdicción y de dar fuerza provisional de ley, a la espera de las Cortes que se debían convocar cada tres años (aunque nunca llegaron a reunirse), y del Senado (que tampoco llegó a constituirse a causa de la guerra).

El Consejo de Estado tan sólo se implantó efectivamente después de la segunda entrada de José en Madrid (el 3 de mayo de 1809), y se organizó en 4 secciones (justicia y culto, interior y policía general, finanzas y guerra-marina).

En la práctica el «Consejo de Estado» se convirtió en lugar de confrontación, desgaste y paralización de las decisiones de los ministerios, lo que abocó este organismo a su fracaso. Ello dio un peso decisivo al consejo íntimo del Rey y a la dinámica del consejo privado de los ministros. De modo que a partir de 1810 el rey prefirió gobernar con los consejos privados (ampliados a algunos consejeros de Estado), lo cual dio siempre un marcado carácter de gobierno colegiado, que evitó en todo momento la existencia de un válido o favorito del rey.

Pero uno de los principales problemas de fondo de la administración josefina fue la incapacidad de crear una verdadera empresa territorial y de poder disponer de los recursos financieros que requería el establecimiento de una verdadera administración.

La Administración judicial

La Constitución de Bayona señala que «las Españas y las Indias se gobernarán por un solo Código de leyes civiles y criminales» (art. 96). El 16 de diciembre de 1809 José decretó la formación de una Comisión de consejeros de Estado encargada de estudiar las disposiciones necesarias para hacer aplicable a España el código de Napoleón. Una tarea que se emprendió y que no llegó a culminar, pero que inspiró las reformas planteadas en la administración judicial. La reforma siguió

inspirándose en el modelo francés, de modo que se creaban los jueces de paz, los tribunales de primera instancia, las cortes de apelación y un tribunal de casación.

Por los decretos de Chamartín Napoleón suprimió, en diciembre de 1808, el Consejo de Castilla y estableció la corte de casación; y dos meses más tarde José I establecía un sistema provisional de administración de justicia, en el que destacaba el establecimiento de las «juntas criminales extraordinarias» y de las «Juntas de negocios contenciosos». Ello le permitió suprimir el resto de los viejos consejos de la monarquía hispánica. La característica principal era el carácter exclusivamente judicial de dichas juntas, frente al carácter administrativo y gubernamental que habían tenido los Consejos. Se trataba, pues, de una clara voluntad de separación de poderes.

Pero el radio de acción de la administración de José I se limitaba a menos de un centenar de kilómetros en torno a Madrid, Toledo, Guadalajara... donde efectivamente «reinaba» gracias a las tropas del ejército del centro. El resto de los territorios ocupados por las otras tropas imperiales estaban fuera de su control y bajo el poder de los jefes de los ejércitos imperiales.

La Administración central y territorial

La administración territorial josefina quedaba estructurada de manera similar a la francesa, con un criterio racional que imponía un modelo claramente jerárquico y centralizador. La administración provincial quedaba en manos de las prefecturas y de las subprefecturas; y la administración local se reorganizaba de forma completa, quedando los municipios en manos de los nuevos alcaldes (o «maires»).

La vinculación entre la administración central y las administraciones provinciales y locales se planteaba que la llevarían a cabo los «comisarios reales». Éstos, cuya misión era la de informar y supervisar, tenían también capacidad para actuar sobre las autoridades locales y para incidir sobre la opinión pública.

La iniciativa napoleónica

Desde el primer momento, Napoleón se había presentado como el regenerador de España y contempló la realidad española en el marco de sus ambiciones imperiales. Siempre se sintió el responsable último de las decisiones a tomar: a fin de cuentas había sido él quien había conseguido la corona española, quien la había depositado en su hermano José, y quien a finales de 1808 iba a llevar a cabo personalmente su conquista militar. Responsabilizándose del alto mando del ejército peninsular, Napoleón consideró, de hecho, que la corona de España estaba de nuevo completamente en sus manos:

... dans deux mois, l'Espagne sera ma conquête et j'aurais sur elle tous les droits que la conquête donne au vainqueur. Les traités, les constitutions, tous ces actes qu'un consentement réciproque avait sanctionnés n'existent plus.³

El conflicto entre los dos hermanos resultaba evidente e inevitable desde ese momento. Especialmente desde que Napoleón tomó una enérgica iniciativa política junto con la iniciativa militar, tras la conquista de Madrid. Con los llamados «decretos de Chamartín» (8 decretos, en total, dictados entre el 4 y el 8 de diciembre de 1808) Napoleón establecía las pautas de un cambio radical, sin que en él tuviera ningún papel su hermano José: supresión del Consejo de Castilla con la consiguiente destitución de sus consejeros (que fueron arrestados y deportados), abolición de los derechos feudales, abolición de la Inquisición (y confiscación de sus bienes), reducción del número de conventos, supresión de las aduanas interiores, organización inmediata del tribunal de casación, supresión de las enajenaciones de impuestos o de las rentas reales, abolición de las justicias señoriales... Una serie de medidas que, en un país que no había hecho una revolución, iban a poner fácilmente en su contra a la mayor parte de la sociedad, además de ponerla también en contra de su propio hermano, que sin embargo había sido públicamente ninguneado hasta el punto de llegar a presentar al emperador su renuncia formal a la corona.

La óptica imperial de Napoleón

El Imperio que giraba en torno al Bloqueo Continental resultaba incompatible con la pretendida independencia soberana de la monarquía de José.

Las amenazas de desmembración de los territorios al norte del río Ebro, formuladas ya en noviembre de 1808 por parte de Napoleón, deben interpretarse desde la óptica de su «pragmatismo» político. En realidad no existía la posibilidad de una vinculación confederal de España a la Francia Imperial, porque no existía un Estado español o peninsular: el poder real estaba en manos de los ambiciosos oficiales de los ejércitos que se hallaban en la península (Junot, Murat, Soult, Suchet...).

De modo que el 8 de febrero de 1810 Napoleón llevó a la práctica la amenaza formulada en 1808. Decidió unilateralmente separar de la monarquía española los territorios situados al norte del río Ebro. En realidad Napoleón estableció unos gobiernos militares directamente subordinados a París. Sin embargo las vicisitudes de la guerra hicieron

³ Général Fleischmann (éd.), *Mémoires du comte Miot de Méliot...*, vol. III, p. 31-32, citado por Xavier Abeberry, *Le gouvernement centra de l'Espagne sous Joseph Bonaparte (1808-1813)*, tesis doctoral (Université de Paris XII, 2001), p. 80.

inviabile el establecimiento de una Administración que se correspondiera a la nueva situación, más allá de las declaraciones de los gobiernos militares. Precisamente estos gobiernos militares llevaron a cabo un comportamiento a menudo confuso en relación con su obediencia a la autoridad directa del Emperador o a la autoridad de la monarquía de José I, como fue el caso en los territorios de Aragón y del País Vasco.

Distinta fue, en cambio, la realidad de Cataluña. Si bien en febrero de 1809 José I había enviado desde Madrid a un comisario regio (Josep Garriga) y Saint-Cyr había obligado a las autoridades de Barcelona a prestar juramento de fidelidad al nuevo monarca, en realidad éste apenas llegó a tener nunca capacidad para comunicarse con Cataluña. De modo que el decreto de Napoleón, de 8 de febrero de 1810, no suponía ningún cambio real notable respecto a la situación anterior por lo que a la soberanía de José I se refiere. Pero sí supuso una importante ruptura formal. En la práctica se segregaba dicho territorio, que pasaba a depender directamente de Napoleón. A partir de entonces sería el Emperador quien designaría las autoridades gubernativas de Cataluña. En consecuencia el general Augéreau, que fue el primer Gobernador General de Cataluña, estableció una nueva división administrativa del Principado. Redujo los 12 Corregimientos de Cataluña a cuatro (los de Girona, Barcelona, Reus y Seu d'Urgell), aunque dadas las circunstancias de la guerra tan sólo pudieron establecerse de momento dos de ellos.

Un informe del ministro de la guerra al Emperador le comunica el proyecto de decreto de 10 de marzo de 1810, sobre la organización civil y militar de Cataluña. Se trata de dividir Cataluña en dos Gobernaciones bajo la autoridad del Gobernador General. Una Gobernación comprendía Girona, Vic y parte de Mataró —con capital en Girona—; el resto iba a constituir la Gobernación de Barcelona. Cada una de estas dos Gobernaciones iba a estar regida por un general de división, bajo las órdenes del Gobernador General. En cada Gobernación habría como mínimo dos Generales de brigada. Uno residiría en Vic, y el otro en Hostalric. Cada Gobernación debía tener una Intendencia, un Comisariado de policía y varios subintendentes.

En la práctica, los Corregimientos de Cataluña se subdividieron en varios subcorregimientos (o «arrondissements»), con sus respectivos «maires» cantonales y comunales. En cada Corregimiento se nombró un recaudador general, un administrador de aduanas y un director de postas; y aunque de momento no se suprimió la Real Audiencia, en la práctica su actividad fue irrelevante. Y por lo que se refiere a la cuestión fiscal, Augéreau unificó las contribuciones y suprimió las exenciones de los hasta entonces privilegiados.

La tensión entre las iniciativas de Napoleón y la autoridad de José I resultó evidente sobre todo cuando pocas semanas más tarde (el 17

de abril) éste publicó el decreto de la división territorial de la administración española en 34 provincias o prefecturas incluyendo, entre ellas, las que correspondían a Cataluña e ignorando, por tanto, la división territorial llevada a cabo por Augéreau.

La prioridad de la guerra en la etapa del gobierno de Macdonald (de mayo de 1810 a octubre de 1811) no dejó de lado la preocupación administrativa, sobre todo de cara al restablecimiento del orden y de la fiscalidad. De modo que ya en junio de 1810 expuso, en su programa inmediato, las decisiones, entre otras, de crear un cuerpo de Guardia Nacional, de publicar un diario oficial del Gobierno, y de nombrar un Intendente de Hacienda para centralizar y controlar los excesos de las distintas ramas de la Administración. En la práctica se crearon dos Intendencias de Hacienda: una en Girona y otra en Barcelona.

En general, como subrayó en su día Joan Mercader, a medida que se estabilizaba la ocupación francesa en Cataluña se llevaba a cabo una regularización y simplificación de todos los servicios de la administración civil; inspirándose siempre en el «modelo» francés. Lo mismo sucedía por lo que respecta al sistema tributario, estableciendo cinco tipos de impuestos: sobre fincas, personal, mobiliaria, puertas y ventanas y patentes. Y también por lo que se refiere al sistema judicial (paralizando de facto la Audiencia, y estableciendo un sistema que constaba en la práctica de delitos políticos –en manos del Comisario de Policía–, y de un tribunal de Primera Instancia y Corte de Apelación, así como de un Consejo de vigilancia o de Suplica.

La anexión de Cataluña al Imperio

El 18 de febrero de 1812 llegaba a Barcelona el decreto firmado por Napoleón el 26 de enero de 1812. Por él se llevaba a cabo la anexión de Cataluña al Imperio. Según Joan Mercader «si la anexión no se había llevado a cabo antes a pesar de la firme determinación imperial, era porque los acontecimientos militares la habían demorado». En realidad el decreto no se expresaba en términos de «anexión» pero establecía un nuevo marco administrativo que, de facto, la suponía. Se establecía una nueva división territorial del Principado de Cataluña, ahora en cuatro Departamentos, que se organizaban al estilo de Francia. Se trataba de los Departamentos del Ter (con capital en Girona), del Segre (capital Puigcerdà), de Montserrat (capital Barcelona) y Bocas del Ebro (con capital en Lleida). Cada uno de estos Departamentos se subdividía a su vez en varios Partidos o Subprefecturas (el del Ter en tres: las de Gerona, Figueres i Vic; el de Montserrat también en tres: Barcelona, Vilafranca y Manresa; el de Bocas del Ebro, en cuatro: Lleida, Tortosa, Tarragona y Cervera; y el del Segre, en tres: Talarn, Puigcerdà y Solsona). Quedaba fuera de dicha división territorial el

Valle de Arán, que pasaba a incorporarse al Departamento de la Alta Garona, mientras que el Principado de Andorra quedaba incorporado al Departamento del Segre.

A pesar de que la guerra iba a impedir en la práctica el funcionamiento del nuevo modelo administrativo (y, por ejemplo, la Cataluña meridional continuó al menos inicialmente bajo la jurisdicción militar de Suchet, quien en los últimos meses de la guerra iba a asumir de hecho todos los poderes) nadie dudaba de la firme decisión de aplicarlo. A ello respondía, por ejemplo, la designación tan sólo unos días más tarde, también por un decreto de París firmado el 2 de febrero, de dos Consejeros de Estado que, con el nombre de Intendentes supervisores, tendrían a su cargo el control de la organización administrativa, judicial y financiera de los nuevos Departamentos. Uno de ellos iba a residir en Barcelona, y se encargaría de los Departamentos de Bocas del Ebro y Montserrat, y el otro, que residiría en Girona, se encargaría de los del Ter y el Segre. A cada Intendente (o Consejero de Estado) se le subordinaban dos prefectos, con los respectivos subprefectos.

El mencionado decreto de dos de febrero señalaba que en el plazo de tres meses se pondría en marcha la nueva organización de la magistratura según el modelo existente en Francia que debería regirse por la aplicación del Código de Napoleón, del que se señalaba la urgencia de su publicación. Los Intendentes debían responsabilizarse de una transición que no interrumpiera el curso de la Justicia civil y criminal. Por lo que respecta a la administración «civil» los Intendentes debían responsabilizarse de la concreción de los límites departamentales, así como de los nombramientos de los Consejos de Prefectura, de los «maires», los adjuntos, los miembros de los Consejos Municipales, y los miembros de los colegios electorales de Departamento. E iban a designarse dos inspectores para las cuestiones relativas a las rutas y obras públicas. Finalmente, en relación a las finanzas, los Intendentes debían responsabilizarse de la elaboración de un presupuesto tanto para el Departamento como para las localidades, así como de la aplicación del sistema tributario francés y del mantenimiento del sistema de aduanas. Se establecía también el cargo de un Director General de Correos y de un Comisario de Policía en Barcelona y otro en Girona, así como de Comisarios Especiales en Lleida y Puigcerdà.

El fracaso (?) de la administración bonapartista en España

No hay duda de la frustración registrada por las pretensiones bonapartistas en España, tanto si nos referimos a las de José I como a las del propio Napoleón. Sus causas fueron múltiples, pero podemos sintetizar las principales. Entre ellas hay que destacar:

- Las circunstancias especialmente difíciles de un contexto de guerra multidireccional (una guerra de ocupación que para los españoles era al mismo tiempo antifrancesa, antinapoleónica y civil...).
- La precipitación en la implantación de una nueva administración.
- La falta de colaboración de los notables locales con la nueva administración, especialmente de personalidades de gran reputación, entre las que tan sólo se pudo contar con alguna figura aislada.
- La escasez de gente del país que tuviera una preparación y unas convicciones que les permitieran integrarse en un funcionariado que básicamente tuvo que ser francés (no sólo por decisión, sino por necesidad).
- El exceso de confianza especialmente notable en el propio Napoleón en su propio sistema administrativo, al que consideraba capaz de garantizar un gobierno estable.
- Las contradicciones entre la convicción de disponer de un sistema administrativo civil que se consideraba indiscutible, pero que sin embargo sólo se llegaba a aplicar bajo las órdenes de un gobierno militar.
- El peso de las resistencias generadas por Napoleón (la irritación generada por el intrusismo francés, así como por los múltiples y constantes motivos de fricción).
- El carácter revolucionario de algunas de las disposiciones, en una sociedad difícilmente capaz de asumirlas, y mucho menos cuando se pretendía hacerlo por simple imposición.
- Los criterios reiteradamente contrapuestos de Napoleón y de José I tanto por lo que se refiere a la guerra como a la política.

Dicha frustración, sin embargo, no equivale –a mi modo de ver– a fracaso. En efecto, la experiencia napoleónica de la modernización administrativa en Francia iba a convertirse en toda Europa y también en España en un modelo a lo largo del siglo XIX. Lo sería especialmente para el liberalismo, pero también para los más acérrimos opositores a la expansión francesa. En ello pesaba tanto el interés por el libre comercio, por un constitucionalismo moderado, y por el derecho individual, como por la organización centralizada y autoritaria del ejercicio del poder en el marco de la formación de un nuevo Estado; y, en fin, por el nacimiento una herramienta imprescindible: la nueva «ciencia» del derecho y de la política administrativa.

Sin duda, pues, el modelo napoleónico iba a tener un peso muy notable en la inviabilidad posterior respecto de cualquier pretensión de restablecer la administración propia de un modelo absolutista de Estado.

LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA EN ARAGÓN.

El gobierno del mariscal Suchet.
1809-1813

Carlos Franco de Espés

Días después de la batalla de Borodino, en los salones rusos se hablaba de la epopeya de la lejana ciudad de Zaragoza, en 1808 y 1809, allá en el extremo de Europa, y se preguntaban si en Moscú sucedería igual.¹ Pero de febrero de 1809 a septiembre de 1812 ha transcurrido mucho más que dos años y medio; ha mediado un imperio que empieza a desmoronarse. Unos meses más tarde, en mayo de 1813, el general Paris, comandante general de Aragón, escribe al gobernador general solicitando ayuda económica para mantener al ejército. El mariscal Suchet contesta: «La mejor manera de asegurar el dinero apetecido es conservando Zaragoza donde está la despensa que los soldados necesitan ‘absolument’». Están ya lejos los complacientes días del general francés en el territorio que había gobernado con éxito y en la ciudad en la que había vivido momentos de gloria política y de felicidad personal.²

Cuando Suchet llegó a Zaragoza en diciembre de 1808, tenía a sus espaldas cerca de veinte años de carrera militar en la que había alcanzado el grado de general en 1798 y participado en batallas tan significativas como Jena y Austerlitz. Se trataba, pues, de un militar

¹ León Tolstoi, *Guerra y Paz*, Madrid, Taller del Mario Muchnik, 2007, p. 1202.

² Pasados seis meses de la ocupación de la ciudad, Suchet hizo venir a su mujer con la que se había desposado recientemente, ver Faustino Casamayor, *Años políticos e históricos de las cosas más particulares ocurridas en la Imperial, Augusta y Siempre Heroica Ciudad de Zaragoza, 1808-1809*, Edición y estudio introductorio de Pedro Rújula, Zaragoza, Edición de editorial Comunter y la Institución «Fernando el Católico», 2008, p. 301.