

El Tribunal de Contaduría General del Estatuto de Bayona y el control de la Hacienda Pública durante el reinado de José I

Víctor Manteca Valdelande

Doctor en Derecho. Diplomado en Contabilidad

1. EL ESTATUTO DE BAYONA

Cuando Murat marchaba sobre Madrid y, al conocerse el intento de huída de Carlos IV y de Godoy, estalló el motín de Aranjuez, en marzo de 1808, que, proclamaba rey a Fernando. Ello obligó al monarca a proceder a la abdicación en favor de su hijo, produciéndose una situación de incertidumbre que sería aprovechada por el citado mariscal francés para enviar a Bayona a la familia real española, bajo el pretexto de que dirimiesen sus diferencias internas ante el emperador.

En efecto, Napoleón, a través del general francés Savary, convenció a Carlos y a Fernando para que marcharan a Bayona, al tiempo que reclamaba la libertad para Godoy, que se hallaba prisionero en el castillo de Villaviciosa, el cual, entregado a los franceses el 20 de abril de 1808, saldría inmediatamente para Francia.

Fernando, antes de salir para Bayona, establecería la Junta Suprema de Gobierno, que a partir de ese momento sería la depositaria de la soberanía nacional¹.

¹ La Junta estaba compuesta por cuatro ministros: Sebastián Piñuela (Gracia y Justicia), Miguel José de Azanza (Hacienda), Gonzalo O'Farrill (Guerra) y Francisco Gil de Lemus (Marina), su presidente fue el Infante Antonio Pascual de Borbón, penúltimo de los trece hijos del Rey Carlos III y María Josefa Amalia de Sajonia, casado con María Amalia de Borbón, hija de Carlos IV. PEÑA GONZÁLEZ, José: *Historia política del constitucionalismo español*. Madrid, Prensa y Ediciones Iberoamericanas, 1995, p. 42.

Todo esto resultaría de gran provecho para que el emperador desplazara hábilmente en beneficio de su hermano José los derechos al trono *in absentia* de España por sucesivas renunciaciones de Fernando y de Carlos IV.

Con el intento de legitimar la situación creada, Napoleón convocó una asamblea de diputados en Bayona de 150 miembros, que debería estar formada por 50 nobles, 50 eclesiásticos y 50 representantes del pueblo. Publicada la convocatoria en *La Gaceta* de 24 de mayo de 1808, se disponía en la misma que los representantes de los tres estamentos habían de acudir a Bayona para «tratar allí de la felicidad de toda España».

El mismo emperador designaría a Azanza como presidente de la Asamblea de Bayona. De los 150 convocados, sólo se presentaron el día de la apertura de las Cortes 65, encontrándose presentes veintinueve días después, en la clausura de las mismas, 91 asistentes².

La sugerencia constitucional vino por parte española, siendo políticos españoles los que enseguida insinuaron la necesidad de una Constitución, mostrándose en un principio reacio el propio Napoleón. Como señala Clavero, Napoleón quiere convocar una Asamblea de Diputados de todas las provincias para hacer conocer al rey Carlos y al príncipe de Asturias que «me han cedido sus derechos» y «consultar a la nación sobre la elección de nuevo Soberano».

No obstante, en la proclama a los españoles de 25 de mayo comienza a deslizarse la posibilidad de una Constitución «Depositare entonces mis derechos y colocaré vuestra gloriosa corona sobre la cabeza de otro yo, garantizándoos una Constitución que concilie la santa autoridad del Soberano con las libertades y privilegios del pueblo.»

Señala el mismo autor que en el término constitución se entendía algo que «significaba poco para la parte concedente francesa, aunque bastante más para la parte reclamante española»; se pedía un marco normativo, preferentemente por ley escrita, para una monarquía que lo desconocía.

Se hablaba de una asamblea general de representantes locales o asamblea de notables, no siendo asamblea constituyente, pero teniendo que asistir a determinaciones de ese alcance³.

² La apertura tuvo lugar el 15 de junio de 1808, y la clausura, el 7 de julio del mismo año.

³ CLAVERO, Bartolomé: *Manual de historia constitucional de España*. Madrid, Alianza Editorial, 1989, p. 16.

Al planear la Constitución la Asamblea se discutió si procedería la reunión de algún tipo de Cortes tradicionales, entendiéndose que ninguna de éstas podía ofrecer el carácter de representatividad de la nación que se perseguía. Esta representatividad se trató de componer con una amalgama de diferentes elementos, de carácter estamental, como la Iglesia y la Nobleza; de carácter corporativo, como universidades, consulados de comercio, otras entidades de carácter local o incluso alguna territorial de la zona vasca, añadiéndose una presencia del elemento americano por designación directa.

Constituida en Bayona la Asamblea, se consideró que se estaba ante una Junta Nacional, o Junta Española, capaz de realizar una labor constituyente, y actuó de esta manera bajo la dirección y supervisión de Napoleón, siendo expresivas de esta competencia en la fundación constitucional las propias actas de las reuniones de la misma, pues «para todas las votaciones que se hicieron tuvo la Junta presente que el resultado de sus deliberaciones no era para otro objeto ni tenía otro valor que el de que se presentase su opinión en los diferentes artículos al benéfico autor del proyecto de constitución».

Aunque el nombre de Junta Nacional fuera utilizado oficialmente para referirse a la Asamblea reunida en Bayona, tanto el emperador como el rey José I se refieren a sus componentes como representantes de la Nación española. A este respecto se ha destacado la ausencia de carácter representativo de la Asamblea de Bayona, ya que, además de no haber sido convocados para aprobar una Constitución, la actuación de los diputados no se desarrolló en libertad, puesto que se encontraban en territorio extranjero, sometidos a las presiones del emperador francés. Esto se reflejaría en que la mayoría de los actos emanados de la Asamblea constituirían meras actuaciones protocolarias y loas al emperador y al nuevo rey.

El texto del proyecto sería entregado por el propio Napoleón a la Junta en su tercera sesión, celebrada el 20 de junio de 1808, a través del presidente Azanza, quien manifestaría que el texto se lo había entregado el emperador, se había traducido al castellano y que se leería en la Junta. Posteriormente se distribuía el texto entre los asistentes, acordando que tuvieran un plazo de tres días para estudiarlo y hacer *por escrito* las observaciones oportunas sobre la totalidad del mismo o de alguna de sus partes. Cabía igualmente la posibilidad de intervención sobre algún aspecto concreto, pero procurando que ello no diera lugar a debate ni controversia, que no ilustran, sino confunden⁴.

⁴ NÚÑEZ RIVERO, Cayetano, y MARTÍNEZ SEGARRA, Rosa María: *Historia constitucional de España*, Madrid, Universitas, 1997, pp. 44-45.

Uno de los acuerdos de la Junta consistió en que, una vez que las intervenciones con las observaciones al texto leído se hubieran realizado, éstas pasarían a una comisión que se encargaría de clasificar y extractar las mismas para presentarlas posteriormente a la misma Junta.

Esta comisión de clasificación y resumen de las observaciones se formó en la Junta sexta, celebrada el 23 de junio, presentando su trabajo el día 27 del mismo mes en la novena sesión, pasándose posteriormente a la votación de cada una de las observaciones o enmiendas por el plenario de la Junta, acabando con dicho procedimiento en la undécima sesión, celebrada el 30 de junio, sesión en la que, llamada la atención del plenario sobre una omisión que se había detectado, acordó introducirse la regulación sobre un Tribunal de Contaduría Mayor, lo cual analizaremos más adelante⁵.

Las enmiendas al proyecto presentado serían remitidas al emperador, ya que la Asamblea no tenía la potestad de modificar el proyecto que se le había presentado, siendo aceptadas muchas de ellas, entre las mismas la regulación del Tribunal de Contaduría Mayor, como indicaremos.

A este respecto, la doctrina reconoce que la mayor parte de las observaciones hechas por los miembros de la Junta trataban aspectos económicos y algunas cuestiones marginales. Señala Clavero que, en tan escasas sesiones de reunión de la Junta, alguna modificación todavía cupo, empezándose por la propia denominación de la norma que pasaría a llamarse de *Estatuto constitucional*, como venía en el proyecto ya titularse *Constitución*, habiendo que señalar que hubo varios proyectos, promulgándose el 8 de julio y publicándose en *La Gaceta de Madrid* entre los días 27 a 30 de julio de 1808, con la denominación de *Constitución definitivamente hecha por el emperador Napoleón en Bayona y aceptada el 7 de julio de 1808 por la Diputación General que en aquella ciudad se juntó al efecto*.

La carta tenía 146 artículos, y en su texto organizaba el país como una monarquía hereditaria y católica; su innegable aliento reformista le granjeó el apoyo de algunos intelectuales, pero no fue más allá, rechazado por su simbolismo extranjerizante y sin posibilidades de aplicación en un país en guerra, constituyó una carta otorgada a la que algún autor reconoce el hecho de haber provocado o estimulado la elaboración de la Constitución de Cádiz por el otro bando⁶.

⁵ SANZ CID, Carlos: *La Constitución de Bayona (Labor de redacción y elementos que a ella fueron aportados según los documentos que se guardan en los Archives Nationales de Paris y los papeles reservados de la Biblioteca del Real Palacio de Madrid)*. Madrid, Reus, 1922 p. 414.

⁶ ESCUDERO, José Antonio: *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*. Madrid, 1995, p. 851.

Se trata, a juicio del Peña González, de un texto flexible sin separación entre la parte orgánica y dogmática con respecto al cual conviene destacar que, aunque la fecha del mismo corresponde al siglo XIX, no obstante pertenece por derecho propio al siglo XVIII, constituyendo Bayona el último capítulo del reformismo ilustrado, de la misma manera que Cádiz será la primera página del liberalismo español⁷.

La valoración de la Carta de Bayona es bastante unánime para la doctrina, incidiendo en la mayor parte de los casos en su carácter negativo; así Clavero afirma que no alcanzaría influencia alguna en la formación del constitucionalismo español; no teniéndola incluso en la Constitución de 1812, pese incluso a la destacada participación en su elaboración de algunos miembros de la Asamblea de Bayona.

Señala asimismo este Clavero que la forma de esta Carta respondía al propósito de hacerse comprender y valer, adoptando un estilo que facilitaba su inteligencia y aplicación, presentando un texto articulado en párrafos breves agrupados y numerados por títulos y con epígrafes que anunciaban unas instituciones.

Desde un punto de vista material podemos señalar como principios materiales inspiradores del Estatuto:

– Se trata de una norma que propugnaba reformas en los ámbitos político, social y económico. En este sentido mencionaremos la libertad de industria y de comercio, la supresión de privilegios y aduanas interiores, la igualdad de contribuciones, etc.

- Suponía una limitación al poder regio.
- Contenía un atenuado liberalismo.
- Proclamaba la confesionalidad católica.
- Apoyaba la vocación codificadora y la independencia judicial⁸.

La ordenación de materias comienza por la religión, a la que siguen la Corona, sus ministerios, Senado, Consejo de Estado, Cortes, para finalizar con las materias hacendísticas⁹.

Se trata de una ley fundamental a la que quedaban todos sometidos y en la que la monarquía ocupaba una doble posición, como ordenadora y a su vez ordenada, y es que en el texto existe una prime-

⁷ PEÑA GONZÁLEZ, José: *Historia política del constitucionalismo español*, op. cit., p. 41.

⁸ MERINO MERCHÁN, José Fernando: *Regímenes históricos españoles*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 26-27.

⁹ CLAVERO, Bartolomé: *Manual de Historia constitucional de España*, op. cit., p. 17.

ra ley mediante la que la monarquía quedaba vinculada y regulada como el resto de las instituciones, de tal manera que su misma legitimidad pendería desde entonces de la norma aprobada.

El Estatuto no establecía una división de poderes, constituyendo la Corona el eje del sistema cuyo titular gozaba de amplias atribuciones en los planos ejecutivo, legislativo e incluso judicial.

En el Título II se establecía por primera vez en España una monarquía de carácter limitado, hereditaria en los descendientes de José I, y en su defecto de Napoleón, y sus restantes hermanos, destacándose la distinción entre el monarca y la nación. El Título III regulaba la Regencia, y el IV, el patrimonio de la Corona y las dotaciones de los distintos miembros de la familia real¹⁰.

Apunta Merino Merchán que el texto de Bayona no contiene una lista de competencias del rey, lo cual, por otra parte, no era necesario porque éste encarnaba el poder político en exclusividad, siendo el resto de los órganos simples colaboradores de la voluntad regia; al mismo tiempo, al retener el poder de nombramiento respecto del Ministerio y de los miembros del Senado no infantes de España, junto con la presidencia efectiva del Consejo de Estado, se le otorgaban de manera expresa todas las facultades inherentes al gobierno, administración de los reinos y de las provincias españolas de América y Asia, debiendo añadirse a todo ello que podía emitir Decretos con fuerza de ley cuando las Cortes no estuviesen reunidas; por ello, estos exorbitantes poderes regios se hallaban inmanentes en todo el sistema político, si bien encontraban, al menos formalmente, un límite nominal en el respeto a los tenues derechos de los ciudadanos que aparecían dispersos en el Título XIII¹¹.

El Ministerio aparece regulado en el Título VI del Estatuto, compuesto por nueve ministerios: Justicia, Negocios Eclesiásticos, Negocios Extranjeros, Interior, Hacienda, Marina, Indias y Policía, a los que debía añadirse un Secretario de Estado, con calidad de ministro, encargado del refrendo de los Decretos¹².

Los titulares de los ministerios eran nombrados por el Rey, respondían de manera individual de la ejecución de las leyes y de las órdenes del monarca. No constituían Consejo de ministros y, por tanto, no existía ese órgano colegiado; tampoco había prelación entre los diferentes departamentos, sino sólo la antigüedad de sus titulares en el nombramiento.

¹⁰ Artículos 21, 23 y 24 del Estatuto.

¹¹ MERINO MERCHÁN, José Fernando: *Regímenes históricos españoles*, op. cit., p. 29.

¹² Artículos 27 y 28 del Estatuto.

Los ministros formaban parte del Consejo de Estado como miembros natos, sin que su número fuera tenido en cuenta para el cómputo de máximos y mínimos de miembros de esta institución y sin hallarse adscritos a una Sección concreta del mismo.

El ejercicio más efectivo del poder resultó el realizado por el monarca a través de unos ministros designados por el propio Rey, con el acuerdo del Consejo de Estado de carácter no representativo¹³.

Como indica Clavero, tras el Estatuto vendrían otras normas, comenzándose por las leyes que no podía hacerlas el Rey por sí solo, pues tenía a su lado instituciones que le asistían y vigilaban: Senado, Consejo de Estado, Cortes, quedando sin desarrollo el primero y las últimas¹⁴.

El Senado se había proyectado como un cuerpo reducido de alta cualificación política y militar, por ello no debe incluirse dentro del poder legislativo, ya que no cumplía esas funciones ni formaría parte de las Cortes. Como ha aclarado Merino, la ascendencia napoleónica sobre el Estatuto de Bayona se deja sentir en la concepción del Senado como Cámara de apoyo a la voluntad regia, pero con funciones garantizadas de determinadas libertades individuales¹⁵. No era un órgano electivo, sino compuesto de miembros designados por el Rey: los infantes de España que tuvieran dieciocho años cumplidos y 24 individuos nombrados por el Rey entre altos cargos civiles y militares. El Presidente era elegido entre los senadores y nombrado por el Rey con un mandato de un año de duración.

Salvo los casos que se especificaban expresamente, el resto de los senadores debían tener cuarenta años cumplidos, siendo el puesto de senador de carácter vitalicio.

El Senado se podía reunir en Pleno y en secciones, y en cuanto a sus funciones serían particularmente constitucionales *velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de imprenta*, con competencia judicial propia; hacerlo por el régimen electoral, pudiendo anular las operaciones de las Juntas de Elección para el nombramiento de diputados provinciales y locales y decidir suspensiones constitucionales: suspender la vigencia de la Constitución y tomar otras medidas extraordinarias relativas a la seguridad pública; en la primera función de defensa de libertades operaría a instancia de particulares; en las restantes (respecto a las elecciones, a la libertad indi-

¹³ CLAVERO, Bartolomé: *Manual de historia constitucional de España*, op. cit., p. 20.

¹⁴ Ídem: *Manual de historia constitucional de España*, op. cit., p. 18.

¹⁵ MERINO MERCHÁN, José Fernando: *Regímenes históricos españoles*, op. cit., p. 30.

vidual o a la libertad de imprenta), sólo podría hacerlo a propuesta del Rey.

Las Cortes eran tratadas en el título IX del Estatuto, teniendo un cierto carácter estamental en cuanto que formaban parte de las mismas 172 miembros divididos en brazos o estamentos, constituyendo una sola Cámara, en la que sus miembros se situarían en función de su pertenencia a un concreto estamento.

Los estamentos estaban representados del modo siguiente: 25 miembros por la nobleza, 25 miembros por el clero y los dos tercios restantes de la Cámara por el estamento popular, compuesto por 62 diputados de las provincias de España e Indias; 30 diputados de las ciudades principales de España e Islas adyacentes; 15 entre negociantes y comerciantes, elegidos entre los individuos de la Juntas de Comercio y los negociantes más ricos y acreditados del reino, y 15 de las Universidades, personas distinguidas por su mérito personal en ciencias o artes nombradas por el Rey.

Las Cortes serían convocadas y disueltas por el Rey, debiendo haber al menos una convocatoria cada tres años; el presidente de las Cortes era nombrado por el Rey a propuesta de una terna presentada por las Cortes; la mesa estaba formada por el Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios

Las Cortes contarían con cuatro Comisiones que se nombrarían el primer día de sesiones: Justicia, Interior, Hacienda e Indias. Estas Comisiones estarían compuestas por cinco miembros.

Hay que señalar que las sesiones de la Cámara no eran públicas, constituyendo un acto de rebelión la publicación de las mismas.

Las Cortes no tenían iniciativa legislativa, y con respecto a las funciones de carácter financiero hay que señalar que el Estatuto disponía, en su artículo 82, que por el Consejo de Estado se presentaría cada tres años a deliberación y aprobación de las Cortes la cuota de las rentas y gastos anuales del Estado, mediante un proyecto de ley; por otra parte, el artículo 84 disponía que las cuentas de Hacienda dadas por cargo y data, con distinción del ejercicio de cada año y publicadas anualmente por medio de la imprenta, serían presentadas por el Ministro de Hacienda a las Cortes, y éstas podrían hacer los reparos, reformas, observaciones, petición de responsabilidades, etc., que consideraren convenientes sobre los abusos introducidos en la Administración. A este respecto el artículo 85 añadía que cuando las Cortes tuvieran que manifestar quejas graves y motivadas sobre la conducta de un ministro, la documentación que contuviera estas que-

jas y la exposición de su fundamento, una vez votada sería presentada al monarca por una diputación de las Cortes. Siendo examinado todo ello por una comisión compuesta por seis Consejeros de Estado y seis individuos del Consejo Real¹⁶.

2. ELABORACIÓN DEL ESTATUTO

Ya hemos señalado que el deseo de Napoleón de concordar el Estatuto que preparaba para España con la fisonomía propia de la vida nacional le movió a someter el proyecto al informe de alguno de los personajes españoles, adictos al régimen, que con sus observaciones contribuyesen a imprimirle un sello peculiar y apropiado al carácter español que, dado el efecto conciliador que Napoleón se proponía, tenía gran importancia.

Con esto, el proyecto, que en un primer momento resultaba completamente ajeno, extraño e inadaptado a lo español, quedaría ampliamente abierto a las aportaciones españolas materializadas en los dictámenes de los personajes españoles y más adelante por los de la Asamblea.

De estos informes, señala Sanz Cid, dependió, en gran parte, el enlace del Estatuto con la tradición y la realidad española, pues, si bien el emperador no había pretendido de ellos sino un simple matiz y una apariencia de nacionalidad para su obra, también es verdad que él era el primer interesado en implantar una nueva legalidad con la menor conmoción posible, por lo que los asesores, que representaban tal interés, tuvieron un postura preeminente para hacer valer sus razones¹⁷.

En opinión de este autor, la participación en la formación del Estatuto es de un alto interés porque, además de marcar cuál fue la aportación nacional prestada a las primitivas bases, viene a poner de relieve las ideas de la época.

La primera revisión a que sería sometido el proyecto de Estatuto –todavía de manera confidencial– tendría lugar ante una reducida comisión de personajes de Madrid, presidida y seleccionada por el embajador Laforest y su ayudante Freville.

Apenas concluido el proyecto, sería enviado a Murat con una carta del emperador, en la que se decía: «Adjunto encontraréis un pro-

¹⁶ Artículo 85 del Estatuto. NÚÑEZ RIVERO, Cayetano, y MARTÍNEZ SEGARRA, Rosa María: *Historia constitucional de España*, p. 58.

¹⁷ SANZ CID, Carlos, *op. cit.*, p. 205.

yecto de estatuto constitucional¹⁸, remitido a Laforest y Freville, y reunid una comisión de cinco o seis hombres, los más considerables de la Junta y del Consejo de Castilla, para consultarles sobre los cambios y mejoras de que es susceptible»¹⁹.

Los consultados en Madrid se habían fijado preferentemente, en aquellos puntos del Estatuto que habían encontrado inaceptables, sin desenvolver ni ampliar, sus disposiciones. La labor de esta primera fase de consulta consistió en eliminar los artículos considerados improcedentes, dando como resultado una reducción del número total de artículos.

Señala Sanz Cid que las particulares modificaciones introducidas en virtud del informe de Madrid se harían notar a la terminación del capítulo, en el texto del proyecto que resultaría al final de esta segunda etapa de su redacción²⁰.

Recibido el dictamen de Madrid y una vez recibida la información sobre el primitivo proyecto y su reforma, los primeros consultados en Bayona serían el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda, Azanza, y el ex Secretario de Estado, Urquijo, señalando este último cuestiones interesantes y proponiendo medidas sabias y en consonancia con el caso concreto que España representaba entonces.

3. EL TRIBUNAL DE CONTADURÍA GENERAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA

La regulación de la Administración de la Hacienda se abordaba en el Título XII del Estatuto, en el que se regulaba la existencia y funciones de un Tribunal de Contaduría General para examen y fenecimiento de las cuentas de todos los que debieran rendirlas; este Tribunal estaría compuesto por los individuos que designara el Rey.

Hay que señalar que en el proyecto entregado por Napoleón y en las siguientes versiones del Estatuto no aparecía regulado el Tribunal de Contaduría General, surgiendo este asunto en la undécima reunión de la Junta celebrada el 30 de junio de 1808²¹.

La undécima reunión, presidida por Azanza, estuvo formada por los siguientes individuos: Colón, Lardizábal, Villela, Benuza, Orbe-

¹⁸ Dice Carlos Sanz que esta frase de Napoleón revela que lo que se proponía hacer en esta primera forma del Estatuto era la base para una futura elaboración y no una obra acabada. SANZ CID, Carlos: *op. cit.*, p. 208, nota 2.

¹⁹ SANZ CID, Carlos: *ibidem*.

²⁰ Ídem: *Op. cit.*, p. 222.

²¹ Ídem: *Op. cit.*, pp. 149 y 412.

gozo, Pérez Cevallos, Castillo Larray, Bruna, Herrera, Fernán-Núñez, Torres, Cerviño, Idiáquez, Errasti, Porras, Arzobispo de Burgos, General de San Francisco, General de San Juan de Dios, Frías, Híjar, Santa Cruz, Santa Coloma, Castellanos, Bendaña, Escudero, Gaínza, Yandiola, Lardizábal y Oriar, Castillo, Sampelayo, Saiz, Adurriaga, Cladera, Moral, Cea, Tejada, Pelayo, Upateguy, Ettenhard, Romero, Alonso, Amorós, Angulo, Novella, Prada, Soler, Isla, Echagüe, Cevallos, Infantado, Gómez, Galiano, Álava, Góngora, Arribas, Agustín, Ariza, Castellflorado, Noblejas, Uriz, Pereyra, Múzquiz, Arnao, La Madrid, Soto, Rosales, Núñez, Pisador, Sabiñón, Larriva, Orgaz, Milá de la Roca, Garriga, Espeja, Llorente, Fuentes, Norzagaray, Odoardo, Casa Calvo, Torre-Múzquiz y Hormazas, siendo secretarios de la misma Urquijo y Romanillos²².

Comenzada esta undécima reunión en el palacio llamado del Obispado viejo de la ciudad de Bayona, señala Sanz Cid que de todos los individuos reseñados había algunos que era la primera vez que participaban en las reuniones de la Junta y se habían trasladado a Bayona en virtud de orden del lugarteniente del reino de España²³, entre ellos el Marqués de las Hormazas, que era, además de consejero de S. M. ministro del Tribunal de la Contaduría Mayor en España²⁴.

Uno de los asuntos tratados en esta reunión de la Junta se refería a una de las observaciones formuladas al proyecto de Constitución consistente en una omisión por olvido en las anteriores redacciones.

En efecto, se había llamado la atención de la Junta, que en el título relativo a la Administración de Hacienda (entonces el Título IX) había una notoria omisión, por cuanto nada se había dispuesto acerca de la persona que debía estar al frente del Erario o Tesoro del Estado, ni acerca del Tribunal, a quien debieran presentarse las cuentas de los caudales públicos para su examen. Es muy probable que esta observación partiera del Marqués de las Hormazas, que, como hemos indicado, era ministro del Tribunal de la Contaduría Mayor y era la primera reunión de la Junta en que participaba.

Examinando este asunto, la Junta llegó a la conclusión de que realmente había esta omisión y que podía solucionarse estableciendo

²² SANZ CID, Carlos: *Op. cit.*, p. 149.

²³ Comunicada a los interesados el 7 de junio anterior por el Secretario de Estado y del despacho de Gracia y Justicia.

²⁴ Recoge este extremo SANZ CID, Carlos: *Op. cit.*, p. 150.

La *Guía o estado de la Real Hacienda de España*, correspondiente a 1808, recoge al Marqués de las Hormazas entre los ministros del Tribunal de la Contaduría Mayor, p. 8.

a continuación de los seis artículos que componían el título citado los tres siguientes:

Habrá un Tesorero general, que se hará cargo de las rentas e ingresos de fondos del Estado.

El Tesorero general dará todos los años sus cuentas arregladas por cargo y data y con distinción de ejercicios.

Habrá un *Tribunal de Contaduría Mayor*, donde se examinen y fenezcan todas las cuentas de los caudales públicos²⁵.

Seguidamente de esto, el Presidente expuso que veía muy probable que el emperador aprobase el texto, por ello proponía que en el mismo acto de la entrega de la Constitución ofrecer en homenaje al emperador la consagración de un monumento. Esto fue acogido con entusiasmo por la Junta, acordándose asimismo la acuñación de dos medallas conmemorativas de la entrega a Napoleón del texto constitucional²⁶.

En el título dedicado a la Administración de la Hacienda Pública había un artículo que dio lugar al planteamiento de una cuestión relativa a su contenido. La referida disposición establecía que el nombramiento de funcionarios quedaba reservado al Rey, y Arribas y Gómez Hermosilla, miembros de la Junta, aprobando el precepto, censuraron su ubicación en este título porque podía perjudicar a su amplio y general contenido, pues refiriéndose el título a cuestiones de Hacienda podía creerse que la disposición se refería a los empleados de este departamento exclusivamente²⁷.

El reconocimiento de los vales reales como Deuda nacional fue acogido con satisfacción por los diputados, aun por aquellos que, como Alcalá Galiano, pensaban que semejante declaración no tenía su lugar adecuado en el Estatuto constitucional. Únicamente se juzgó que tal reconocimiento era insuficiente y restringido, pues debían de comprenderse entre las Deudas del Estado las acciones del Real empréstito, las cédulas de Tesorería, las cédulas de la caja de consolidación, la deuda a favor del Banco Nacional de San Carlos y demás empeños de la Corona.

La supresión de las aduanas interiores dio lugar a un dictamen del representante del Consulado de Burgos, Pedro de Isla –al que se adhirió el Duque de Frías–, solicitando que la Aduana para las lanas,

²⁵ SANZ CID, Carlos: *Op. cit.*, p. 150

²⁶ *Ídem*: *Op. cit.*, p. 151.

²⁷ *Ídem*: *Op. cit.*, p. 372.

que se extraen por Santander, Bilbao y frontera de Francia, continuase en Burgos, como estaba establecida desde tiempo inmemorial, fundándose en que aquella capital era el punto céntrico en la región productora, adonde afluían las lanas para su venta, y era mucho más cómodo y barato para el Estado que al tiempo de ser compradas por los exportadores pagasen los derechos de Aduana, circulando ya seguras hasta los puertos bajo la garantía de su marchamo.

El capítulo establecía asimismo la igualdad en el sistema de impuestos, lo cual motivó que algunos de los diputados de la Asamblea –Ranz, Romanillos, Isla, Gongora, etc.– hiciesen la observación que se había realizado al tratar de las funciones de las Cortes y que consistía en solicitar que fuesen éstas las únicas autorizadas para establecer impuestos²⁸.

Finalmente, señalar que la redacción de los artículos del Estatuto sobre la materia relativa al control de la Hacienda quedaría recogida del siguiente modo:

«Artículo 119. El Tesorero público será distinto y separado del Tesoro de la Corona.

120. Habrá un Director General del Tesoro Público, que dará cada año sus cuentas por cargo y data y con distinción de ejercicios.

121. El Rey nombrará al Director General del Tesoro Público. Éste prestará en sus manos juramento de no permitir ninguna distracción del caudal público y de no autorizar ningún pago sino conforme a las consignaciones hechas a cada ramo.

122. Un Tribunal de Contaduría General examinará y fenecerá las cuentas de todos los que deban rendirlas.

El Tribunal se compondrá de las personas que el Rey nombre.

82. La ley fijará de tres en tres años la cuota de las rentas y gastos anuales del Estado, y esta ley la presentarán oradores del Consejo de Estado a la deliberación y aprobación de las Cortes.

84. Las cuentas de la Hacienda dadas por cargo y data, con distinción del ejercicio de cada año y publicadas anualmente por medio de la imprenta, serán presentadas por el ministro de Hacienda a las Cortes, y éstas podrán hacer, sobre los abusos introducidos en la Administración, las representaciones que juzguen convenientes.»

²⁸ SANZ CID, Carlos: Op. cit. p. 373.

4. EL REINADO DE JOSÉ I

La llegada de José a Chamartín el 20 de julio de 1808 conmovió a la opinión pública toda vez que no pensaba que se atrevería a adentrarse en España hasta Madrid a través de un territorio sublevado.

Los ministros que se encontraban en Madrid, el General O'Farrill, Cabarrús, el Almirante Mazarredo y Sebastián Piñuela salieron a recibirle, temerosos de que sus colegas que habían acompañado al mismo desde Bayona hubiesen logrado una influencia en su ánimo y deseosos de entrevistarse con su nuevo señor.

Los días 21 y 22 recibió a numerosos notables, civiles y militares, con los que departió acerca de la situación, mientras tanto usaba de halagos y amenazas para conseguir que los grandes cuerpos del Estado no dejasen de jurarlo. No era fácil tarea, pues al frente de la oposición se situaba el Consejo de Castilla, importante organismo estatal que ostentaba, además de su competencia judicial, la función de registrar y publicar las leyes y varias funciones de carácter gubernativo, constituyendo un elemento fundamental en la administración española.

En efecto, desde la marcha del Fernando, el Consejo de Castilla había realizado una labor de oposición tanto sorda como abierta a la instauración de un Bonaparte en el trono de España; cuando se vio que esta voluntad se había propagado a los demás Consejos, se pidió a los miembros de los Consejos que jurasen el Estatuto de Bayona. El Consejo de Castilla no había enviado delegados a la reunión y casi todos los restantes consejos se zafaron de ello a su vez; los ministros de José, temiendo provocar una huida de todos estos magistrados hacia las zonas insurrectas, no osaron insistir, puesto que el Rey estaba al llegar y zanjaría esta dificultad.

Llegado José, reunía a su Consejo, requiriendo juramento de los miembros de los Consejos, que consiguió en los días siguientes a su llegada.

El día 25 de julio se proclamaba rey a José I, pronunciándose por el Conde de Campo Alange, que hacía las veces de Alférez Mayor: «*Castilla, Castilla, Castilla, por el rey nuestro Señor que Dios guarde, Don José Napoleón I*»; concluido este acto, por los cuatro reyes de armas, se esparció gran cantidad de moneda al pueblo que presenciaba dicha proclamación²⁹.

²⁹ *La Gaceta* de 27 de julio de 1808, citada por CAMBRONERO, Carlos: *José I Bonaparte. El Rey intruso*. Ed. Aldebarán, Madrid, 1997, pp. 78-79.

José I se sabía no aceptado por el pueblo español, y a esta intranquilidad se añadieron las noticias acerca de la derrota francesa en Bailén de tales proporciones que habían llevado a la inhabilitación de todo un cuerpo de ejército. El 28 de julio, el embajador francés comunicaba a José la verdad de lo sucedido con la recomendación de abandonar Madrid, cosa que realizó viniendo a establecer su cuartel general en Miranda de Ebro para consolidar en los márgenes del río sus líneas militares de apoyo. Varios ministros, así como el embajador francés, fueron a establecerse a Vitoria, mientras que los titulares de las carteras militares O'Farrill y Mazarredo, junto a Cabarrús, permanecieron en Miranda al lado del Rey. Posteriormente José se establecería también en Vitoria³⁰.

Después de la intervención personal de Napoleón en España se producía el regreso a Madrid de José I.

5. CONFIGURACIÓN DEL ESTADO JOSEFINO

Instalado José I en Madrid, y para hacerse estimar por el funcionariado y la magistratura, el ministro Cabarrús decretaba la concesión de una paga especial, beneficio que también se haría extensivo a la servidumbre de la Casa Real.

Lo que José estimaba verdaderamente urgente era plasmar en Reales Decretos la configuración del Estado josefino, cuyos contornos se habían esbozado en el Estatuto de Bayona.

La producción legislativa, mostrada durante los primeros meses de 1809, sería extraordinaria; se decretaron principalmente las leyes definitorias de la organización administrativa del Estado, con la detallada enumeración de las atribuciones y responsabilidades de cada departamento ministerial y, a los ya creados, se añadiría el Ministerio de Asuntos Eclesiásticos.

El gran problema al que José y su ministro Cabarrús se veían enfrentados era el de las finanzas públicas y, particularmente, el de la regularización de la Deuda. Hubo que recurrir a empréstitos forzosos, impuestos extraordinarios; hubo que crear cédulas hipotecarias por las que habían de canjearse los vales reales y todos los demás valores fiduciarios. El ex banquero desplegaba gran actividad para dirigir una propaganda favorable a los franceses y para intentar llenar unas cajas desesperadamente vacías. El dinero faltaba y el ministro de Hacienda hubiera querido que Francia le hiciese llegar los 19 millones

³⁰ ABELLA, Rafael: *José Bonaparte*. Madrid, Planeta, 1997, p. 50.

de empréstito de 25 millones hecho por el Tesoro español al Banco de Francia, que aún no se habían entregado por faltar la fianza que garantizaba el empréstito, en razón de la desaparición de las alhajas de la Corona; por ello el Gobierno francés se hacía el sordo en este asunto³¹.

Hubo que gravar la propiedad, los alquileres y los consumos. La gran esperanza de Cabarrús reposaba en los beneficios que resultarían de la desamortización de los bienes del clero y de los nobles pasados al bando de los insurgentes. Todo ello para hacer frente a un gasto público voraz que tenía que asumir los enormes dispendios provocados por el mantenimiento de un ejército que era de ocupación³².

6. FUNCIONAMIENTO Y CONTROL DE LA HACIENDA

Señala José Antonio Escudero que los bandos beligerantes en la Guerra de la Independencia fueron conscientes del déficit de la Hacienda española y que tanto el régimen de José Bonaparte como el el nacional, dirigido por la Junta Central, acordaron acometer una reforma financiera³³.

Por Decreto de 1 de octubre de 1808 se disponía que los empleados y todos aquellos que gozasen de sueldo o pensión del Tesoro Público debían prestar juramento al nuevo Rey, cesando en la percepción del sueldo o pensión en tanto no constara en el Secretario del ministro de quien dependiera el juramento correspondiente³⁴.

Por Decreto de 6 de febrero de 1809 se señalaban las atribuciones a la Secretaría de Estado y a los demás ministerios, disponiendo en su artículo VI las siguientes atribuciones del ministro de Hacienda:

«La administración de todas las Cajas públicas.

La propuesta y nombramiento de los agentes de cobranzas de toda especie.

³¹ MARTIN, Claude: *José Napoleón I, «Rey intruso» de España*. Madrid, Editora Nacional, 1969, p. 212.

³² ABELLA, Rafael: *José Bonaparte, op. cit.*, pp. 75 a 81.

³³ ESCUDERO José Antonio: *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones histórico-administrativas*, Madrid 1995 p. 953.

³⁴ Prontuario de las Leyes y Decretos del Rey nuestro señor Don José Napoleón I desde el año 1808 tomo primero, p. 55.

La administración de todas las rentas reales, como Lotería, bienes patrimoniales o incorporados a la Corona, Aduanas, Correos, Sal, Tabaco, Plomo y demás géneros estancados, y las Casas de Moneda.

El pago de la deuda pública e inspección de consolidación.

El pago de las pensiones civiles y eclesiásticas.

El pago de los sueldos de aquellos cuerpos que no estuviesen dotados con fincas y que se hace en virtud de libramientos suyos.

La dirección del Tesoro Público.

El autorizar el pago de los libramientos que cada ministro expide sobre la Tesorería en virtud de los presupuestos y de los abonos que les están mandados hacer.

La propuesta para nombramientos de todos los agentes del Tesoro Público, como Tesoreros generales y particulares de Guerra, Marina y gastos civiles y de todos los cajeros.

Las diligencias para cobrar fondos que pertenecen al Tesoro Público.»

Para este objeto tendría un agente que practicara en su nombre todas las diligencias legales y judiciales para estas cobranzas, y para la negociación de los valores o efectos que había que realizar para el Tesoro público³⁵.

Por Decreto de 18 de agosto de 1809 se suprimían los Consejos de Guerra e Indias, Órdenes, Hacienda, y las Juntas de Comercio y Moneda y la Suprema de Correos³⁶.

Por Decreto de 18 de agosto de 1809 se mandaba cesar en sus funciones, sueldos y honores a todos los empleados en la Administración civil y judicial, y en la carrera militar, que no hubiesen sido nombrados por S. M. y sus ministros, señalando que podrían solicitar su acomodo, que sería atendido según su conducta, capacidad y moralidad, los empleados separados se someterían al régimen de pensiones y retiros, pudiendo disfrutar de este beneficio previa solicitud especialmente aprobada³⁷.

Por Decreto de 14 de septiembre de 1809 se mandaba que el Cuerpo de Individuos de Cuenta y Razón de Marina se denominase Cuerpo de Contaduría de Marina³⁸.

³⁵ *Prontuario de Leyes y Decretos de José Napoleón I*, tomo primero, pp. 89-90.

³⁶ *Ibidem*, pp. 291 a 293.

³⁷ *Ibidem*, pp. 296-297.

³⁸ *Ibidem*, p. 348.

Por Decreto de 30 de mayo de 1810 se declaraba al Tesoro Público centro de la entrada y salida de caudales y de la cuenta y razón del reino³⁹.

Por Decreto de 30 de junio de 1810 se prohibía a los Tesoreros de las provincias hacer pagos sin que precedieran los correspondientes libramientos de los ministros, en virtud de presupuestos aprobados por S. M.⁴⁰.

Por lo que se refiere al Tribunal de Contaduría General que, se regulaba en el Estatuto, las colecciones de Decretos no recogen norma alguna de funcionamiento aprobada en este sentido, por ello este organismo quedaría esbozado en el Estatuto no teniendo oportunidad de entrar en funcionamiento.

Vuelto José a Francia quedaría el Consejo de Ministros presidido por Azanza como suprema autoridad, más nominal que efectiva, del territorio josefino.

Los problemas económicos que el Consejo tuvo que afrontar fueron ingentes. La carencia de fondos era tal que en algunos regimientos llegaría a faltar el rancho para la tropa de un día para otro. Los proveedores, aprovechándose de la escasez y exasperados por el impago de sus remesas, amenazaron con cortar todo suministro, consistiendo el interés del ministerio en buscar a todo trance dinero para parchear la situación. La disponibilidad de un fondo de 100.000 reales existente en la Casa de la Moneda permitiría atender a lo más perentorio, pero la magnitud del descalabro económico era manifestada por el déficit de la Hacienda frente a los asentadores, que ascendía a tres millones y medio de reales⁴¹.

Pese a no haber conseguido de Napoleón los plenos poderes y, no obstante, haber sido prudentemente aconsejado de dimisión, regresaba José a España el 16 de junio de 1811.

El Estado josefino en aquella coyuntura era, en palabras de Rafael Abella, una entelequia que a duras penas controlaba las provincias del centro y la Villa y Corte; el problema de los abastecimientos era gravísimo, las cosechas de 1811 apenas si superaban la mitad de la cantidad normal, la guerrilla se apoderaba de suministros y para colmo los ingleses adquirirían los productos pagando sobrepuestos a los campesinos y en otros casos pagaban gratificaciones a quienes destruían las cosechas.

³⁹ *Prontuario de Leyes y Decretos de José Napoleón I*, tomo II p. 156 (en la recopilación oficial se recoge un extracto de las minutas de la Secretaría de Estado).

⁴⁰ *Ibidem*, tomo II pp. 175-176.

⁴¹ ABELLA, Rafael: *Op. cit.*, pp. 130-131.

La situación económico-financiera del Estado josefino era como la de una empresa en bancarrota, endeudada en una progresión aterradora y que estaba dispuesta a todo para poder subsistir⁴².

Las derrotas de las tropas francesas acabaron produciendo en 1813 el definitivo retorno a Francia de José I, el Rey intruso.

7. EPÍLOGO

En este tratadajo hemos analizado el proceso de elaboración, contenido y naturaleza del Estatuto de Bayona, con especial referencia a la figura del Tribunal de Contaduría General, y funcionamiento del control de la Hacienda Pública.

Si bien el contenido del Estatuto de Bayona fue elaborado por la Asamblea de notables españoles al dictado del equipo de juristas de Napoleón, podemos sostener que la introducción de la figura del Tribunal de Contaduría General en el artículo 122 se debió a una iniciativa española, protagonizada probablemente por el Marqués de la Hormazas, que era ministro del Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas en España.

Con esto podemos afirmar el carácter español de esta institución, recogida en el Estatuto de Bayona, que si bien esta institución existía en Francia, en este caso serían la tradición e influencia españolas las que prevalecieron en la regulación constitucional de la misma, pero por razón de los avatares políticos no llegaría a regularse mediante una normativa específica, según se desprende de la colección de Decretos aprobados durante el reinado de José I.

8. BIBLIOGRAFÍA

ABELLA, Rafael: *José Bonaparte*. Madrid, Planeta, 1997.

ARTOLA, Miguel: *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*. Madrid, Alianza Editorial/Banco de España, 1986.

BERMEJO CABRERO, José Luis: *Aspectos jurídicos e institucionales del Antiguo Régimen de España*. Barcelona, 1985.

CAMBRONERO, Carlos: *José I Bonaparte. El Rey intruso*. Madrid, Aldebarán, 1997.

⁴² ABELLA, Rafael: *Op. cit.*, p. 136.

- CLAVERO, Bartolomé: *Historia constitucional de España*. Madrid, Alianza Editorial, 1989.
- MARTIN, Claude: *José Napoleón I, «Rey intruso» de España*. Madrid, Editora Nacional, 1969.
- MERINO MERCHÁN, José F.: *Regímenes históricos españoles*. Madrid, Tecnos, 1988.
- NÚÑEZ RIVERO, Cayetano, y MARTÍNEZ SEGARRA, Rosa M^a: *Historia constitucional de España*. Madrid, Universitas, 1997.
- PEÑA GONZÁLEZ, José: *Historia política del constitucionalismo español*. Madrid Prensa y ediciones Iberoamericanas, 1995.
- Prontuario de las Leyes y Decretos del Rey nuestro señor Don José Napoleón I desde el año 1808*. Tomos I y II.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Historia del constitucionalismo español*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964.
- SANZ CID, Carlos: *La Constitución de Bayona (labor de redacción y elementos que ella fueron aportados según los documentos que se guardan en los Archives Nationales de Paris y los papeles reservados de la Biblioteca del Real Palacio de Madrid)*. Madrid, Reus, 1922.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: *Historia del Derecho español*. Madrid, Tecnos, 1986.

9. APÉNDICE

Planta del Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas del año 1808⁴³

Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas

Presidente en ausencia del Gobernador del Consejo de Hacienda,
Vicente Alcalá-Galiano, ministro del mismo Consejo.

Ministros:

Pedro Regalado de Garro.
El Marqués de las Hormazas.
Pedro Macanaz.
Nicolás de Otamendi.
José Clavijo Y Basile⁴⁴.

⁴³ *Guía o estado general de la Real Hacienda de España*, año de 1808, pp. 8 a 11.

⁴⁴ *Ibidem*.