

NACIÓN POLÍTICA Y TERRITORIO ECONÓMICO. EL PRIMER MODELO PROVINCIAL ESPAÑOL (1812)

José M.^a Portillo Valdés

Universidad del País Vasco

1. Planteamiento

En los orígenes del constitucionalismo español, allá por los años de la crisis de independencia abierta con la rocambolesca cesión de coronas y la irrupción de un ejército extranjero y una dinastía extraña en la monarquía española, se discutió y debatió prácticamente sobre todos los aspectos que constituían el orden político. Desde la religión, que desde luego lo estructuraba en España, hasta la educación, que también era política y constitucional, pasando por la más básica y rudimentaria comprensión y representación de la propia nación española. En el temario de aquellos debates el territorio estuvo presente tanto por la decisiva relevancia que acababa de estrenar con la crisis de soberanía, como por su propia entidad política. La combinación entre esta última y la idea de una nación como sujeto político exclusivo fue ciertamente difícil y se planteó abiertamente en la discusión constituyente de Cádiz en repetidas ocasiones. El territorio no podía, desde la operación constituyente, ser y no ser a la vez cuerpo político, entidad de relevancia política propia a la vez que parte —*súbdito* él mismo si apuramos los términos— de la nación.

El debate, que estaba así servido, produjo un resultado que creo determinante para la evolución posterior tanto del propio sistema constitucional de 1812 como para la comprensión de la nación y el territorio en la España decimonónica. Me apresuro a tomar posición para no ser mal interpretado: en 1812, en el debate político y la cultura constitucional de Cádiz, funcionó un principio libertario respecto a la comprensión de la organización territorial de España que falta en los mo-

de los más permanentes de mediados de siglo, aquellos que, superada desde 1843 la tentación progresista, se consolidan en las leyes de administración de 1845 y en el propio modelo constitucional generado entonces. Sin embargo, en Cádiz se produce una opción, consciente y deliberada, que determina también el signo de la evolución posterior de la organización territorial en España, con el explícito rechazo de una comprensión *política* del territorio. Se repudió ya entonces cualquier planteamiento que conllevara el más mínimo rastro de federalismo, de principio federal entendido como reconocimiento de la capacidad política del territorio junto a la de la nación, de sus instituciones de gobierno junto a las Cortes o al gobierno del rey. De hecho, no sería excesivamente aventurado afirmar que el proceso de convocatoria de Cortes y de elaboración de la constitución responde en gran medida a la necesidad de evitar una derivación federal de la revolución inscrita en la asunción de soberanía de las juntas. Se trataba de «legalizar» la revolución reconduciéndola al principio constitucional que juega fuerte en el sistema de 1812 de soberanía nacional, ya de por sí abierta y declaradamente antifederal.

Quisiera mostrar en estas páginas algunos de los puntos fuertes que construyen este debate en el «momento gaditano». Procederé para ello en primer lugar a delimitar mi propio territorio mediante un contraste. A los meros efectos del mismo me sirvo de algunas referencias de la cultura administrativa de los años cuarenta que me permitirán definir de qué no voy a tratar. Retornaré inmediatamente a mi territorio, a Cádiz y su cultura constitucional, para presentar las líneas maestras del debate territorial. Para ello realizaré algunos rápidos recordatorios sobre la imagen y la imaginación de la nación española y entraré finalmente en el análisis del debate constituyente. Todo ello con la advertencia de provisionalidad que tienen estas páginas.

2. Delimitación

Tomo prestada la conclusión a la parte histórica general de la *Historia de la administración pública* de Fernando Cos-Gayón:

Cuatro han sido pues los códigos políticos modernos de España. El Estatuto Real transitorio por esencia: la constitución de 1812 que, en su última proclamación, fue también solamente interina, la de 1837 y la de 1845. La revolución política reclamada por los grandes

publicistas del siglo pasado y del presente está consumada; la libertad está conquistada de derecho para todos, y el poder para las ideas democráticas.

¿Qué podía significar para esta cultura expresiones como que la libertad esté consumada o el poder ganado para ideas democráticas? ¿Sobre qué principio se entendía realizado este proyecto? El mismo texto de Cos-Gayón aclaraba posiciones inmediatamente antes de su conclusión: «Se suprimió pues la proclamación del dogma de la soberanía nacional que en otro tiempo pudo servir para destruir, pero que es completamente ineficaz para organizar»¹.

Lo que se había dejado en el camino era, efectivamente, el «dogma» de la soberanía nacional. Entre 1812 y 1845 perdía así peso la idea de una intervención social en la definición del ordenamiento en favor de otra idea, la de la soberanía del propio Estado que autónomamente está ya capacitado para organizar instituciones y gobierno o, incluso, definir sustancialmente el ordenamiento. «Para organizar» es para lo que ya se requieren las instituciones que lo serán así sobre todo de especialización administrativa. No es por ello extraño que el mismo sistema en que esta cultura se produce y reproduce hubiera definido su estructura administrativa (enero de 1845) antes de proclamar sus fundamentos constitucionales (23 de mayo de 1845) que ya tienen una importancia mucho menor. No lo es tampoco que la relevancia política del parlamento haya ido cediendo en favor de la actividad administrativa que en los años sucesivos define su campo de juego con la creación de un deliberadamente *administrativo* sistema de resolución interna de conflictos que ni siquiera merece quizá el nombre de contencioso-administrativo por ser exclusivamente lo segundo.

En este contexto, el que ve alumbrarse el régimen moderado de 1845, una idea de organización administrativa del territorio basada en las instituciones municipales y provinciales está ya establecida y admitida. Está admitido, quiero decir, que tales institutos son únicamente administración, artificios de control y gestión de organismos naturales. Tomemos para el el *Manual* que entonces se impone en las escuelas de administración, el *Derecho administrativo español* de Manuel Colmeiro. De estos institutos trata en el segundo título «De las autoridades consultivas y deliberantes». Las «activas» eran el jefe político y el al-

¹ F. COS-GAYÓN, *Historia de la administración pública en España (1851)*, Madrid, 1976 p. 241-243.

calde, institutos también de la administración a estos efectos. Repase-mos algunas definiciones, por otra parte de sobra conocidas:

El pueblo es la unidad administrativa por excelencia, la forma mas sencilla, la primitiva de la asociacion. Antes de fundar el estado ha sido preciso que hubiese pueblos, porque para constituir un todo, la preexistencia de sus partes es de rigor. Es el pueblo el nudo que liga a la nacion con las familias, y él mismo compone una grande familia.

De este modo comienza el manual de Colmeiro a definir el pueblo, como cuerpo natural que permanece en un ámbito familiar: sirve para unir a la nación con las familias y es en sí también una familia. No es gratuita ni casual la asimilación pues de este modo queda ya remitida su existencia a un ámbito por definición extrapolítico: el pueblo no tiene relevancia política alguna precisamente porque es una familia natural, un espacio meramente doméstico. El pueblo es «efecto de la naturaleza, no producto de la ley» y el ayuntamiento, expresión organizativa del mismo, debe por ello quedar fijado a una dependencia expresa por el peligro que entrañaría de otro modo:

Sin esta dependencia mediata ó inmediata no es posible la unidad monárquica, ni tampoco la nacional, pues en lugar de reconocer un solo estado con un solo gefe, habríamos de admitir tantos soberanos, cuantos fueren los Ayuntamientos.

Era el peligro que la administración debía conjurar con su superposición sobre los cuerpos naturales locales. La administración, dicho de otro modo, era garantía antifederal, seguro frente a lo que se entendía asociado a anarquía y desgobierno. Otorgaba ello carácter al ayuntamiento, lo definía más precisamente como el manual recuerda a sus lectores y alumnos:

El carácter, pues, de los Ayuntamientos en nuestros dias, es esencialmente administrativo: sus facultades políticas espiraron desde que han cesado de combatir con la turbulenta nobleza ó el despotismo real, y desde que las garantías positivas de la libertad se han colocado en mas alto y distinguido asiento. Empeñarse en la conveniencia de resucitar el antiguo régimen municipal, seria un delirio tan grande, como sostener que entre las instituciones políticas y las administra-

tivas no debe haber consonancia, ó negar que el tiempo ha corrido y que la sociedad ha cambiado ².

El ayuntamiento era ya, por su propia definición en esta cultura, extraño al ámbito de la política. Su espacio era la administración y la gestión de un cuerpo familiar local y su función básica la de servir de puente entre este mundo de familias y el Estado. También lo era, con sus peculiaridades, la diputación, el instituto deliberativo del gobierno de las provincias. Superada la desconfianza que hacia ellas mostrara esta cultura en momentos más cercanos a la tentación progresista de 1841 ³, provincia y diputación encajan perfectamente en la explicación del manual que manejamos:

Son las provincias verdaderas unidades administrativas que se fundan comunmente en vínculos naturales y espontáneos, no tan estrechos como los que constituyen el pueblo y dan origen al Ayuntamiento, pero lo bastante sin embargo para que no deba ser considerada esta union como puramente artificial y obra tan solo del legislador.

Sobre un hecho natural, al igual que en el caso más fuerte del pueblo, se creaba la unidad administrativa pertinente para su gestión. La diputación se podía presentar y explicar como fenómeno incluso históricamente rastreable en la monarquía española denotando un carácter natural que la diferenciaba de los inventos franceses: «Allí los departamentos ó provincias son creacion moderna y unidad artificial, porque la ley destruyó primero una existencia, y luego formó individualidades á quienes comunicó otra nueva». Convenientemente corregidas y reajustadas, las provincias españolas podían servir al objeto de estructurar la administración. Sobre todo aquellas más conflictivas por más sospechosas de haber mantenido una cierta entidad política, «principalmente las últimas agregadas á la corona de Castilla», era donde «aquella propensión á la forma federal», el peligro que conllevaba su comprensión política, podía manifestarse más claramente. A corregirlo y evitarlo

² M. COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, Madrid, 1850, vol. I p. 242-243.

³ «Las Diputaciones Provinciales no han sido conocidas en España hasta nuestros días, ni para su constitución habrían podido hallarse antecedentes en nuestra historia», JAVIER DE BURGOS, *Ideas de administración* (1843) en E. ROCA, *Las ideas de administración de Javier de Burgos*, Alcalá de Henares, 1987 p. 153.

venía la diputación, entendida como instituto moderador de esa propensión:

Conforme á esta sencilla teoría la ley asocia á las Diputaciones á todos los actos administrativos de gravedad é importancia que interesan á sus respectivas provincias, son el órgano de sus necesidades y deseos, representan la persona moral y forman una especie de consejo de familia ⁴.

Ese era, en efecto, el ámbito al que esta cultura administrativa reducía los institutos de gobierno local y provincial, al de la gestión económico familiar de sus respectivos universos en estrecha dependencia siempre del objetivo mayor del engranaje de una administración que adquiriría su sentido en la unidad del Estado. Nada más nocivo para ello que la idea de que tales cuerpos pudieran tener una capacidad política propia, una potencialidad representativa autónoma. Es la imagen que esta cultura impone, la de unos organismos naturales gestionados administrativamente, una obra de la naturaleza que el Estado controla y administra. José Posada Herrera, otro de los profesores de la nueva ciencia, debió proclamar más o menos en sus lecciones en la escuela especial de Madrid:

Los ayuntamientos naciendo de las relaciones de familia y de vecindad que existen entre los diferentes habitantes de un pequeño territorio, establecen una porcion de lazos sociales, que no puede crear la division de partidos judiciales, y mucho menos la division de provincias. La division de ayuntamientos está formada mas por la naturaleza de las cosas, que por la obra de la administracion ⁵.

Como los ayuntamientos, las diputaciones surgían también de relaciones familiares en un radio mayor y debían responder a un denso entramado de relaciones de diverso tipo generadas en los espacios naturales de pueblos y provincias. La cuestión para Posada Herrera radicaba en la dificultad de combinar la gestión de estos ámbitos con un principio de unidad que, si en su exageración era inconveniente precisamente por aniquilar esta vida local natural, no cabía duda que debía preferirse ante el caos alternativo:

⁴ COLMEIRO, *op. cit.*, p. 215-219.

⁵ J.A. DE BASCÓN, F. de P. MADRAZO y J. PÉREZ CALBO, *Lecciones de administración del Sr. D. José Posada de Herrera* (1843), Madrid, 1978 I p. 96.

Indudablemente sería preferible para nosotros y mucho más de desear para todos los que quieren ver la nación bien constituida y próxima á la riqueza y prosperidad que tuvo en otros tiempos, que la centralización llegase hasta el extremo, antes que un gobierno completamente federal nos presentase divididos al frente de una Europa y sin medios de resistir á las agresiones extranjeras y á las influencias de nuestros enemigos.

El gran problema, sin embargo, estaba en la parquedad con que el mismo sistema era capaz de generar un sentimiento patriótico que debía reducirse a los ámbitos más «familiares» por no hallarse, en ningún caso, en una nación de muy escasas referencias políticas. La contundencia del planteamiento del profesor de ciencia de la administración para justificar la necesidad de los cuerpos administrativos provinciales era evidente:

Pues bien, si suprimiendo las diputaciones provinciales, destruyamos ese patriotismo local, es necesario que le sustituyamos con algo, que busquemos un elemento que de vida á la nacionalidad. ¿Hay en España medios de sustituir un elemento de patriotismo nacional á ese elemento de patriotismo provincial que se quiere derrocar? Yo no encuentro ninguno.

Ahí estaba el sentimiento patriótico y ahí radicaba también la relevancia de estos cuerpos para la unidad del Estado y la monarquía. Ahí estaba también establecido el principio de la inconveniencia de una comprensión política de estos institutos. De hecho, para la ciencia de la administración que se está configurando en la década de los cuarenta, existe una clara línea divisoria entre antiguo y moderno que pasa por la comprensión de la entidad de municipios y territorios. Moderna era la idea de que ayuntamientos y diputaciones, pueblos y provincias como productos naturales, constitúan ante todo unidades administrativas para la gestión de sus asuntos económicos bajo inspección del gobierno y sus agentes. Antigua era la comprensión de estos cuerpos morales como sujetos políticos con una capacidad propia de representación de naturaleza política. Era, esto último, lo propio de momentos de ausencia de libertad y de gobierno moderado capaz de proveerla. Antiguo y moderno no se diferenciaban por su mayor o menor adecuación a un principio representativo aplicado a los cuerpos morales que configuraban el Estado, sino por la menor o mayor integración administrativa del mismo. Moderna era, en fin, la administración.

Afirmar esto en una cultura que valora simultáneamente el fortalecimiento del polo administrativo del sistema en detrimento del constitucional-parlamentario tiene una evidente significación. La cuestión que me planteo para retornar con ella a mi territorio de análisis es qué ocurre cuando en una cultura política diversa, como la de 1812, se afirma también la necesidad de esquivar una concepción política de territorios y pueblos. Cuál es —dicho de otro modo— la resultante cuando lo que se combina es una concepción fuertemente parlamentaria con una negación de relevancia política de los territorios, cómo se podía entender esta negación desde, precisamente, un discurso que se tenía por libertario, fundamentado en la libertad.

3. Pensar la nación. La nación y su representación en el debate preconstituyente

Ha quedado ya apuntada la idea de que el proceso de convocatoria de Cortes con la finalidad de replantear la constitución del reino —no entro ahora en qué sentido— fue un modo de «legalizar» la revolución, de reconducirla hacia un proyecto nacional y antifederal frente al peligro que se apuntaba en la constitución de las juntas. Sobre ello —si prescindimos de algunas manifestaciones menos significativas— parece haber un acuerdo casi generalizado en el debate abierto con la crisis. Sobre lo que ya no había un tan claro consenso era sobre la naturaleza misma de la nación española ni sobre la forma que debería adoptar su representación como cuerpo político. En las distintas versiones que sobre ello afloraron pueden detectarse imágenes contrapuestas tanto de un desenvolvimiento histórico como de una estructura social de la nación española. Había entonces, en otras palabras, una razón historiográfica y sociológica implicada directamente en el planteamiento político. La forma en que se entendía políticamente la nación dependía estrechamente de una idea de su historia constitucional y social, del modo en que históricamente se había configurado. Esto puede constatarse considerando rápidamente algunos de los puntos fuertes de dos planteamientos netamente diferenciados al respecto y que se emblemizan en las obras de Capmany y Jovellanos por un lado y de Martínez Marina por otro. La importancia de su estudio para nosotros radica en la detección de una diversidad de concepciones culturales del sujeto nacional que posteriormente habrán de informar distintas nociones también de su capacidad política y su estructura interna.

El grupo que más o menos cohesionadamente funciona en torno a Jovellanos en la crisis constitucional abierta desde 1808 se esforzaba permanentemente en diferenciar su planteamiento de gestión de la revolución respecto del proceso revolucionario desarrollado en Francia. Y lo hacía expresamente por lo que se refería a la concepción de la libertad como *continuum* histórico frente a una experiencia —desarrollada especialmente desde 1793— que se contemplaba como un momento de claro signo anti libertario que había disuelto sus lazos con la historia y la tradición, precisamente los lugares donde se entendía que la patria y sus instituciones adquirían algún sentido. Si algo demonizaba la experiencia revolucionaria francesa desde esta interpretación era desde luego su expresa ruptura con la historia y la exhibición de una capacidad de generación de ordenamiento que vocacionalmente daba por cancelada la tradición. Precisamente sólo en la tradición y la historia —en unas determinadas tradición e historia— entendía esta interpretación que podía adquirir sentido político la nación y por tanto también su obra de liberación e independencia.

La crisis abierta en 1808 exigió un grado de conocimiento para la que no estaba desde luego preparada la historiografía española. Existía ya una cierta labor realizada en las décadas inmediatamente anteriores a la crisis de independencia sobre la historia nacional por parte de los miembros más activos de la Real Academia de la Historia como Joaquín Abella, Vicente González Arnao y, sobre todo, Francisco Martínez Marina, Capmany y Jovellanos. Todos ellos venían jugado un papel relevante en la formación de una incipiente historiografía nacional que se afanaba ante todo por hallar un método y un sujeto de análisis para formar la «historia civil» de España, aunque sobre todo se constate la falta aún de ambos ingredientes incluso para las especialidades que se podían suponer más cuidadas en una monarquía católica⁶. Quien sería posteriormente traductor y corrector de estilo de la constitución napoleónica de Bayona, ya anunciaba en 1794 el propósito y el interés de ocuparse en una historia civil de la nación, una historia cuyo objeto fuera la presentación del carácter y la formación histórica del sujeto

⁶ Cfr. el ejercicio de oposiciones desarrollado por V. GONZÁLEZ ARNAO, *Discurso sobre las colecciones de cánones griegos y latinos que se han formado hasta los que componen el cuerpo del derecho canónico, indagación de sus verdaderos autores y examen crítico de la autoridad y circunstancias apreciables de cada una* (1791), Madrid, 1793.

nación⁷. Más apegado a la labor de rescate documental, aunque también con una idea programática de historia de España, Joaquín Abella —posteriormente llevado por Jovellanos a la secretaría de la comisión de ceremonial— había insistido en que el conocimiento políticamente imprescindible de la historia nacional pasaba primariamente por una labor, aún no realizada para vergüenza de la ciencia española, de identificación y autenticación documental⁸.

Aunque es cuestión aún necesitada de una atención monográfica, parecería que no se encontraba la historiografía española en su conjunto —a pesar de los esfuerzos realizados desde finales de la centuria— al nivel que las circunstancias de 1808 exigieron. Y, sin embargo, la crisis requirió una solución historiográfica que proyectara una determinada idea de la formación socio constitucional de España para su utilización política. No es así de extrañar que viniera de la mano de quienes habían incipientemente desarrollado esta labor con anterioridad a la crisis aunque no fuera desde entradas única y exclusivamente historiográficas sino más latamente culturales. Tal es el caso de Capmany. Podemos constatar la conexión utilizando dos de sus obras más emblemáticas y conocidas: *Filosofía de la elocuencia* y *Centinela contra franceses*. La primera de ellas, como es sabido, se publica por primera vez en 1777 y se reedita, con importantes modificaciones, en Londres precisamente en 1812, poco antes de morir el autor. Se planteaba en este texto Capmany una reconstrucción de una elocuencia y una retórica españolas que, como proyecto, integraba una reivindicación de un depósito cultural propio y un acceso —mediante el mismo— a un efecto civilizador al que no se renuncia. En el contexto en que se produce la primera edición del tratado de Capmany adquiere una decisiva importancia tratándose del intento más conciencado de acondicionar la formación del «hombre civil» a una tradición propia y «nacional».

No es lugar este de entrar en un pormenorizado análisis del proyecto, de considerarlo en sí mismo como sería sin duda necesario para una explicación más enjundiosa de la evolución cultural que conduce a la crisis de 1808. Bástenos, con el autor, recordar que el proyecto era «más político que gramático», que tenía una indudable lectura en términos de cultura política. La afirmación se realiza en 1808 precisamente, en el segundo de los textos mencionados, *Centinela contra fran-*

⁷ V. GONZÁLEZ ARNAO, *Ensayo de una historia civil de España*, Madrid, 1794.

⁸ M. ABELLA, *Noticia y plan de un viaje para reconocer y formar la colección diplomática de España*, Madrid, 1795.

ceses, que conoce una difusión europea notable con traducción al inglés, portugués, francés y, probablemente también, al alemán. El debate en el que hay que considerar esta obra es, sin duda, europeo: el peligro derivado de la pérdida de tradición provocado por la aguda ruptura revolucionaria en Francia y que había producido, como efecto necesario y temible, el despotismo napoleónico y el desbaratamiento del orden continental tradicional. En cierto sentido es la misma cuestión que está latente en la *Filosofía de la elocuencia* que ahora se reedita: la necesidad de una cultura nacional para hacer frente a estos procesos de ruptura. La necesidad, en fin, de un referente histórico para la operación constitucional que se avecinaba para evitar una derivación semejante en las naciones europeas a la que únicamente, argumenta Capmany, pueden ya sustraerse algunos afortunados pueblos europeos que, por no participar en sus circuitos de difusión, no han sido previamente contaminados por la nueva cultura ahistórica francesa. Entre esos pocos pueblos afortunados se encontraba España.

Si la historia reciente de Francia —sobre todo entre 1793 y 1808— demostraba ser, desde esta perspectiva, la antítesis de la libertad y el orden, e imposibilitaba la génesis de una auténtica constitución ¿dónde debía buscarse la identidad constitucional española? La respuesta estaba evidentemente en la historia, o mejor en una determinada historiografía y el problema era que ésta estaba muy escasamente desarrollada y aquella, la historia, era aún una perfecta desconocida en aspectos esenciales para la estructuración de un discurso político que se quisiera fundamentar en ella como reconcerá en 1811 el propio Jovellanos en un conocido momento de su *Memoria*: «Sin hablar más que de la constitución castellana, ¿quién será el que pueda determinarla?»⁹. Era posible, y hasta cierto punto se hizo, identificar algunas constituciones históricas españolas pero no había ciertamente noticias fiables sobre la que se suponía el centro de la monarquía. Jovellanos y el grupo que le rodeaba no desistió del empeño procurando realizar contrarreloj una identificación historiográfica que se adecuara a su idea socio política de España que en buena medida era producto también de una imagen historiográfica. Se trabajó en la reconstrucción de una imagen compleja de la nación que informaba de una variedad histórica de *status*, de modos de

⁹ M.G. DE JOVELLANOS, *Memoria en que se rebaten las calumnias divulgadas contra los individuos de la junta central y se dá razón de la conducta y opiniones del autor desde que recobró su libertad* (1811), Oviedo, 1992 p. 55.

estar y pertenecer al cuerpo nacional, que el proyecto constitucional debía recoger y actualizar.

El núcleo del discurso historiográfico que a duras penas se articula entonces sugería que una idealización de la nación como un cuerpo compuesto de padres de familia que compartían un similar *status* de pertenencia al mismo a través de pueblos era una idea arcaica mientras que, por el contrario, la riqueza de intereses y situaciones diferenciadas históricamente y sustentadas en diferentes relaciones de dominio y propiedad era el signo de identidad de un mundo moderno y civilizado. Lo que debía rastrearse en la historia compleja de las Españas eran las trazas de una constitución tradicional que informara del desarrollo de una forma de gobierno y de un equilibrio y distribución de poderes entre el rey, la nobleza y el pueblo que respondieran a esos requerimientos de modernidad y civilización. Se trataba de indagar y rescatar el modelo que había permitido llevar a la monarquía a su máximo grado de perfección y que le había posibilitado su expansión pluricontinental.

No es desde luego casual que el grupo que se mueve en torno a Jovellanos tuviera en estos años una estrechísima relación con los *wighs* del grupo de Lord Holland y especialmente con John Allen autor, como se sabe, de un panfleto, *Suggestions on the Cortes*, que en el mismo año de 1809 se traduce en Londres al castellano. Allen es un perfecto ejemplo de la comprensión de la constitución española como un complejo sociológico e histórico. Ya había tenido ocasión de realizar algunas investigaciones sobre las antiguas constituciones y costumbres políticas españolas que utilizará luego profusamente en su ensayo sobre la supremacía regia¹⁰. Su propuesta consistía en la creación de un sistema trinitario con dos cámaras, una para la representación de la alta nobleza primogénita y altas dignidades de la Iglesia y otra para los «comunes». Sin embargo los «comunes» de Allen no constituían un cuerpo de composición uniforme dado que debía representar diferentes situaciones sociales, territoriales y comerciales. Era el único modo de representar una nación a la que el despotismo había mantenido desarticulada políticamente durante más de dos siglos. Era precisamente la derivación hacia el despotismo lo que marcaba la evolución histórica de la España moderna y ese despotismo

¹⁰ J. ALLEN, *Inquiry into the rise and growth of the royal prerogative in England*, Londres, s.f. (c. 1830).

se databa con precisión en los años treinta del siglo xvi, en el momento en que Carlos V había intervenido la representación y anulado políticamente a la nobleza. El año clave, como ya William Robertson había señalado en 1769, era 1539.

Es esta una interpretación historiográfica que podía adoptarse para un discurso político como el que se formaba en torno a Jovellanos. Como veremos en el siguiente apartado son varios los textos que hacen su aparición en estos momentos para ofrecer referencias históricas sobre los diferentes compuestos territoriales de la monarquía y que comparten esta imagen de fondo. Se compartía en ellos también una imagen sociológica que informaba de una complejidad difícilmente reducible a una representación de padres de familia a través de pueblos y provincias en una asamblea. Se compartía en fin admiración por un modelo británico de constitución, o mejor por una determinada interpretación del mismo del que se tenía noticia por los contactos habituales ya con el grupo de Holland y por la traducción, el mismo año de 1812, de la *Constitución de Inglaterra* de Jean Louis De Lolme donde podía aprenderse perfectamente una lectura antirrepublicana que cuadraba bastante bien con la contraposición entre antigüedad y modernidad que realiza Jovellanos.

La idea de la nación española que resultaba de estos supuestos historiográficos era sociológica y políticamente compleja y debía articular de acuerdo con ello su representación. La proposición de una representación diversa, de un modelo parlamentario más cercano a la idea de una asamblea nacional, debía comenzar por sustentarse en una comprensión historiográfica diversa también. No podía, dicho de otro modo, de la historiografía vista deducirse más que la nación compuesta y compleja no reducible a asamblea nacional. La labor es también aquí dispersa aunque sin duda la obra mayor se produce tangencialmente al debate. Me refiero, como es notorio, a la *Teoría de las Cortes* de Martínez Marina que escribe su autor entre 1810 y 1812 pero que no publicará hasta 1813. Otra obra anterior, *Ensayo histórico crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de León y Castilla* aprovechada también para la *Teoría*, había abierto ya una importante vía interpretativa de la historia constitucional de la monarquía aunque, finalizada en 1806 y publicada en 1808, pertenece a un debate previo. La *Teoría* interesa aquí en la medida en que es un texto producido para el debate constitucional de la crisis de independencia aunque, como digo, no logra ver la luz sino en 1813. No obstante, es sabido que ya el autor había publicado anónimamente un adelanto correspondiendo a una pe-

tación del propio Jovellanos¹¹ que sí pudo circular aunque no tiene la profundidad de análisis que se demuestra en la *Teoría*.

Me interesa tan sólo, por no recargar en exceso este texto, resaltar la opción historiográfica que contiene la obra de Martínez Marina y su relevancia para una imaginación diversa de la nación. Lo que varía es ante todo el propio concepto de nación, del objeto de estudio. La tesis profunda de la *Teoría* puede decirse que consiste en la proposición de que la auténtica constitución histórica española debía hallarse en una historia que informara de una nación que sociológicamente coincide con el cuerpo de padres de familia que habitan los pueblos que configuran el sujeto constitucional básico. Podría de este modo detectarse una primera formación gótica con la misma monarquía y, sobre todo, una reformulación que se produce entre los siglos XII y XIII mediante un acuerdo establecido entre el monarca y los pueblos para la reestructuración de la representación que significa la salida de la nobleza. Este es, en el argumento de Martínez Marina, el momento realmente fundacional de la historia constitucional de la forma moderna de las Cortes que establece una auténtica representación de la nación, del conglomerado de pueblos habitados por padres de familia mediante la exclusión de una nobleza —militar y eclesiástica— que se habían situado fuera del pacto nacional por su propio desarrollo patrimonial. Siendo esto así la llegada de la dinastía austríaca y el establecimiento del despotismo —lugar común y aceptado de la historiografía española del momento— se relaciona no con una exclusión de la nobleza y clero, que se había producido mediante pacto constitucional entre el rey y los pueblos, sino con la alteración de la naturaleza misma de la representación que se venía ya preparando.

La divergencia en la interpretación historiográfica tiene sus consecuencias evidentes. No era lo mismo interpretar la salida de la nobleza y el clero como un efecto del despotismo producido en 1539 que como la consecuencia de un compromiso entre el rey y los pueblos a finales del siglo XII debido a un proceso de marcada diferenciación patrimonial de aquellos. El propio Martínez Marina es un expreso ejemplo de ello en las tomas de posición que realiza en la *Teoría* acerca de la representación de la nación en el proceso de solución constitucional que se estaba desarrollando en Cádiz. Si la historia nacional informaba de una

¹¹ *Carta sobre la antigua costumbre de convocar las Cortes de Castilla para resolverse los negocios graves del reino*, Londres, 1810.

nación sociológicamente compuesta por los *householders* de los pueblos, resultaba evidente que su representación no podía ser otra que la de una asamblea nacional sociopolíticamente uniforme. Hasta qué punto es consciente el autor de que en el argumento historiográfico se juega buena parte de la partida política lo demuestra que precisamente entonces entable discusión con textos de Jovellanos y Capmany para rechazar la interpretación historiográfica de la representación nacional que había venido desarrollando la idea de la desvirtuación despótica de una representación histórica —y por tanto *constitucional*— compuesta. Los estamentos, la significación política de clero y nobleza era, desde esta otra perspectiva, no un dato consustancial a la historia nacional sino una mera opción política actual capaz —en el contexto de la crisis de independencia— de cortocircuitar la acción política de la nación.

La imposición de un determinado sujeto nacional y de su representación es sin duda la primera victoria de la revolución española. El decreto I de las Cortes lo denunciará con claridad meridiana al establecer el principio de soberanía que le habilita para la labor constituyente. Se impone desde entonces una lógica nacional-libertaria que marcará, creo, decisivamente la forma en que se conciba la nación y su territorio y la asignación respectiva de capacidad política y económica como fundamento de una libertad civil como trato de argumentar a continuación.

4. Estructurar la nación y su territorio

Es evidente que con este punto de partida, con esa pugna por la definición conceptual de la nación, el modelo que se debate desde 1810 y se aprueba en 1812 debía tomársela también en serio. Y de hecho, como es sabido, la constitución española de 1812 empieza precisamente por ahí su parte dispositiva, por la definición de la nación, y no por alguna consideración previa de derechos de otros sujetos. Dota la arquitectura del texto de este modo a la nación de una significación mayúscula, superior a la de cualquier otro sujeto que tenga cabida en ella incluidos los españoles y los ciudadanos españoles. Si un primer título constitucional se ocupa de la nación española y de los españoles otro segundo precisa caracteres: «Del territorio de las Españas, su religion y gobierno, y de los ciudadanos españoles». Nos interesa aquí reparar en los dos artículos de entrada de este título, los números 10 y 11 que abren ya la materia territorial.

Pareció evidente que la constitución española no podía en este punto proceder al modo de la francesa que más en cuenta se tuvo en aquel proceso, la primera de 1791: «El reyno es uno é indivisible: su territorio se divide en ochenta y tres departamentos: cada departamento en distritos y cada distrito en cantones»¹². No podía despacharse tan sencillamente la complejidad territorial de las Españas, sino que procedía una relación de un compuesto territorial complicado y difícil de definir. El artículo que abre este título, el 10, ya lo hacía siguiendo una disposición de división entre posesiones peninsulares e insulares europeas, posesiones de Africa, que no se desglosan ni enumeran, las de América septentrional y meridional —que se referencian de acuerdo con los virreynatos y capitanías generales— y, finalmente, las asiáticas en torno a Filipinas. Además de la forma en que debía hacerse referencia a las posesiones africanas, no atinando entre «terrenos» y «posesiones» a encontrar una denominación precisa para algo que tampoco se conocía muy exactamente, el problema vino de la enumeración de los territorios peninsulares. Aunque pueda parecer anecdótica e irrelevante, la intervención del diputado Roa demuestra la importancia que podía aún concederse políticamente al territorio:

De lo dicho se deduce que la enumeracion hecha por intendencias, segun dijo el Sr. Presidente de la comision, no es exacta, y sí mas conforme á la de los reynos y estados que han sido soberanos, pues la agregacion de estos es la que forma una monarquía¹³.

El Señorío de Vizcaya podía ser, como Molina de Aragón, un pertinente ejemplo de agregación territorial de estados soberanos que habían dado forma históricamente a la monarquía manteniendo su dignidad diferenciada aunque confluyente en la monarquía. Eran por ello territorios políticos que podían perder tal entidad de aceptarse una simple enumeración alfabética que los desatendiera en el texto constitucional. Y parece que era precisamente esa la idea que había predominado en la elaboración del proyecto. En la comisión de constitución se había decidido en una primera aproximación referir dos ideas en sendos artículos:

¹² *La constitución francesa. Decretada por la Asamblea Nacional constituyente en los años de 1789, 1790 y 1791 aceptada por el rey en 14 de setiembre de 1791*, Madrid, 1814 Tit. II art. I.

¹³ Cito de *Diario de las discusiones y actas de las Cortes*, Cádiz, 1811 vol. 8 p. 113.

... en el primer artículo se expresarían todas las provincias o reinos por solos sus nombres, como Valencia, Cataluña, Castilla, etc. Y sin llamarlas reinos, provincias ni señoríos y que en el segundo se establecería la necesidad de hacer una división más conveniente cuando las circunstancias lo permitiesen¹⁴.

A la misma dificultad, el desconocimiento preciso de la geografía, se refería el discurso que acompaña al proyecto de constitución enviado a las Cortes. Pero existía ya sin duda también una opción política en el modo en que el artículo 10 presenta el territorio nacional, un propósito de no dar excesivo protagonismo político al territorio aun debiendo dar cuenta de la complejidad de aquellas transoceánicas Españas. La inclusión definitivamente de Molina que acuerda el Congreso en su lugar alfabético correspondiente o la posición ocupada, según este mismo criterio, por unas *Provincias Vascongadas* que, como tales, son las únicas que el texto individualiza, no debe tampoco, creo, sombrear la apuesta mayor que contiene el artículo no referenciando entidades políticas —señoríos, reinos, provincias— sino territorios que componen las Españas, territorio ya simple y vocacionalmente español.

Con más decisión introduce la cuestión el artículo sucesivo, el undécimo:

Se hará una division mas conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nacion lo permitan.

¿Podían las Cortes intervenir decidiendo la existencia de territorios?, ¿podía dejarse a merced de este poder la entidad política de los mismos? No era desde luego una cuestión menor ni que pasara inadvertida en el debate del texto constitucional. La definición constitucional del territorio pasaba necesariamente por la aclaración de esta relación entre Cortes y territorio, entre la representación del sujeto mayor del sistema y estos otros que el artículo 10 y la propia complejidad de la monarquía han hecho también presentes. Era el momento propicio para el afloramiento de posiciones diversas sobre esta cuestión decisiva de la comprensión de España. Era el momento de demostrar hasta qué punto uno y otro discurso habían asimilado una respectiva imagen historiográfica y social de la nación.

¹⁴ Cito de *Actas de la Comisión de Constitución*, (ed. De M.^a C. Diz Lois), Madrid, 1976 p. 83-84.

Comparece desde luego en el debate una idea de que el territorio tenía una existencia autónoma respecto del poder, de que tenía una significación político constitucional propia que no cedía ni ante las Cortes ni ante otros poderes. Es sostenida más fervorosamente por quienes vienen oponiéndose al proyecto, por los diputados que demuestran un compromiso mayor con una concepción básicamente anticonstituyente. Desde el supuesto de que constitución de la monarquía ya existía, de que labor de aquellas Cortes era simplemente gestionar un precipitado histórico desordenado y alterado por la acción del despotismo, podía asimilarse la idea de la existencia, histórica ante todo también, de territorios y constituciones plurales de los mismos. La idea simplemente de que pudiera disponerse de este depósito histórico no podía encajarse desde este punto de vista. No eran las Cortes poder habilitado para ello. No existía, en realidad, tal poder. Estupefacto lo daba a entender el diputado catalán Aner en un discurso que haría las delicias de cualquier nacionalista que quisiera realizar del mismo lectura interesada:

... como yo hasta ahora no sé lo que significa esta division no puedo menos de reprobirla formalmente, y mucho mas si se tratase de quitar un solo pueblo de la provincia de Cataluña. Supuesto que no se ha tratado de variar el nombre de las provincias de España, ¿sería razon política que a estos que tienen unas mismas costumbres y un idioma se les separase para agregarlos á otras provincias que los tienen diferentes? Nadie es capaz de hacer que los catalanes se olviden de que son catalanes. Ahora menos que nunca debe pensarse en desmembrar la provincia de Cataluña porque tiene derecho a que se conserve su nombre é integridad ¹⁵.

El diputado valenciano Borrull manifestaba un idéntico temor a que aquello pudiera acabar significando una apertura hacia una solución francesa: «... comprende también la que puede hacerse del territorio español en departamentos, quitando el nombre que actualmente tienen sus diferentes reynos, y agregando los pueblos de los unos á los otros» con lo que se quebraría la «unión» que formaba el cuerpo de los reinos ¹⁶. La prevención era ante todo frente a un poder que se entendiera capacitado para decidir sobre el territorio, que pudiera determinar su existencia pues con ello se invertía ya de entrada

¹⁵ *Diario*, 8, 116.

¹⁶ *Diario*, *ibid.*

la relación entre territorio y poder y se daba por subsidiaria la existencia de aquel ante otro sujeto, la nación y su representación, expresión de poder político.

Tampoco es casual la aparición, en el contexto mismo de la crisis que alumbra estos debates, de una serie de textos —producidos por quienes tenían una idea más anticonstituyente del territorio— que informaban de las señas de identidad histórico constitucionales de algunos territorios. El propio diputado Borrull pudo en el Congreso de Cádiz hacer uso repetidamente de los argumentos que ya había expuesto en un texto publicado en 1810¹⁷ en el que se trataba de demostrar la intangibilidad de la constitución valenciana al haber sido establecida por el conquistador Jaime I desde una posición de dueño patrimonial del reino. En su imaginación de la constitución del reino el funcionamiento de instituciones de representación de los estamentos, de la justicia y del gobierno del territorio obedecía a un principio situado más allá de la capacidad de acción política de ninguno de los poderes, monarcas incluidos, pues el único dueño absoluto con capacidad ilimitada de disposición había dejado establecida una especie de *ewige Verfassung* para su reino gracias al derecho de conquista que le aisistía. Benito Ramón de Hermida, diputado por Galicia en el parlamento gaditano y directo concededor del reino navarro, realizó un esfuerzo similar en sus noticias sobre la constitución de aquel territorio¹⁸, del mismo modo que más profusamente lo haría también Capmany en los textos que preparó para la Junta de Ceremonial y que verían la luz en 1821¹⁹.

La lectura más anticonstituyente del texto de 1812, la más recalcitrantemente opuesta al proyecto consignará el dato de que respecto de ayuntamientos y territorios, como respecto de otras corporaciones, el sistema gaditano era la expresión de una imposición:

En otros tiempos segun las antiguas ideas de justicia se consideraba á las ciudades y sus Ayuntamientos como corporaciones reales ó sociedades particulares, y no se mezclaban mas en su constitución, en su organizacion y en su administracion que en la de las familias

¹⁷ F.X. BORRULL. *Discurso sobre la constitución que dio al reyno de Valencia su invicto conquistador el Señor D. Jayme primero*, s.l. 1810.

¹⁸ B. R. DE HERMIDA. *Breve noticia de las Cortes, gobierno ó llamese constitución del reyno de Navarra*, Cádiz, 1811.

¹⁹ *Práctica y estilo de celebrar Cortes en el Reino de Aragón, Principado de Cataluña y Reino de Valencia, y una noticia de las de Castilla y Navarra*, Madrid, 1821.

y de los individuos, tan largo tiempo á lo menos como permanecian en los límites de sus derechos ²⁰.

La reducción constitucional de los territorios y demás corporaciones del reino constituía, en esta lectura, el «peligro jacobino» de la constitución española, su asimilación a los plateamientos «sectarios» iniciados en Francia en el siglo anterior y que, oponiéndose a historia y tradición, sometían a gobierno político lo que de por sí no lo precisaba:

Conceded á estas corporaciones igualmente que á los grandes propietarios el grado de libertad que les conviene para regir sus negocios particulares, á fin de que las unas y los otros se honren de su estado, y que naturalmente nazcan en sus corazones sentimientos generosos. No es necesario ni aun posible que vos governeis todas las cosas: solo la secta filosófica quiere imponeros esa carga, á fin de que á la sombra del manto Real pueda ella someter al mundo entero á su yugo ²¹

El espíritu del proyecto iba, sin embargo, por un camino bien distinto. «Las Cortes actuales no creo yo que estan autorizadas para quitar el derecho que pueda tener la nación», explicaba Argüelles tras el discurso antes referido de Aner. El principio era diverso, ya de partida: no se reflexionaba desde la clave del derecho del territorio, sino del derecho de la nación. Era ahí, en la capacidad institutiva que se reconocía a la nación y su representación, donde radicaba la fuerza y la habilitación para una intervención territorial. No era cuestión que pudiera sin más dejarse a Cortes futuras, era preciso habilitarlas por la naturaleza necesariamente distinta que el poder instituido tenía respecto del radical y extraordinario poder constituyente. En estos términos razonaba el Conde de Toreno:

Algunos señores preopinantes han padecido una equivocacion que aun no se ha deshecho. Dícese que debe suprimirse el artículo porque es inútil, y se fundan en que si conviene que se haga esa division las

²⁰ MR. DE HALLER (=Karl Ludwig von Haller), *Análisis de la Constitucion Española*, Madrid, 1823 p. 32. Recuerdo que la obra de Haller se titula originalmente *Über die Constitution der spanischen Cortes*, Winterthur, 1820 y que fue traducida por él mismo al francés de donde se realiza la traducción española. En la presentación de su obra dice que la comenzó a trabajar en 1814 y la retomó en el momento en que se producen los levantamientos liberales en España, Nápoles y Portugal.

²¹ *Ibid.*, p. 74-75.

Cortes venideras lo harán. Debe advertirse que las Cortes venideras serán ordinarias, no extraordinarias, y que no podrán variar la constitución, y así la division no se haría²².

No era labor de un poder ordinario y establecido sino que era materia constitucional en la que únicamente podía entrar un poder de naturaleza extraordinaria y constituyente. Intervenir sobre el territorio, decidir cuál era la división del mismo más conveniente a la nación, era cuestión que se entendía a disposición de la misma nación, de esta manifestación radical de su poder que eran la Cortes extraordinarias y constituyentes. Derecho era de la nación disponer sobre ello. Podía realizar, como recuerda Gutiérrez de la Huerta miembro de la comisión autora del proyecto de constitución, una «division económica mas propia del territorio español». Era, al fin y al cabo, la consecuencia directa del presupuesto primero ya asumido de la supremacía nacional. Desde esta comprensión una constitución auténticamente nacional debía implicar un necesario desbroce constitucional creando un sólo espacio de esta especie, generando nación. Políticamente pasaba esta operación, sin embargo, por un principio de naturaleza estrictamente libertaria, por una generalización de la libertad que implicara igualmente a los diferentes territorios. La creación de un solo espacio constitucional no implicaba —como en operaciones ahora claramente señaladas como despóticas— castellanización sino asimilación de valores libertarios de Aragón o Navarra. Toda la monarquía debía ser Vizcaya.

No creo que fuera puramente retórica la referencia que el discurso elaborado por Argüelles y Espiga,²³ y que sirvió para presentar el proyecto de constitución a los diputados, realiza en su primera parte a las constituciones de Castilla, Aragón, Navarra y provincias vascongadas. Se está con ello señalando una referencia para la constitución de España. Era este principio nacional-libertario el que fundamentaba la exigencia, tal y como expresamente recordó al Congreso Muñoz Torrero:

Estamos hablando como si la nacion española no fuese una, sino que tuviera reynos y estados diferentes. Es menester que nos hagamos cargo que todas estas divisiones de provincias deben desaparecer, y que en la constitución actual deben refundirse todas las leyes fundamentales de las demas provincias de la monarquía, especialmente

²² *Diario*, 8, 118.

²³ Por mandato de la propia Comisión. Cfr. *Actas*, cit. 146.

quando en ella ninguna pierde. La comision se ha propuesto igualarlas todas; pero para esto lexos de rebaxar los fueros por ejemplo de los navarros y aragoneses ha elevado a ellos á los andaluces, castellanos, etc. Igualándolos de esta manera á todos para que juntos formen una sola familia con las mismas leyes y gobierno²⁴.

Deshechada mayoritariamente una opción federal, abortada en sus propios orígenes la idea de que los territorios pudieran ciertamente constituirse y constituir políticamente España, el sujeto nacional planteaba sus requerimientos de unidad, de formación de «una sola familia» que fundamentara sus leyes y forma de gobierno en los rastros más libertarios de representación, justicia y distinción de poderes de las antiguas constituciones territoriales. Si se trataba de formar, como concluye Muñoz Torrero, «una sola nación, y no un agregado de varias naciones», debía imponerse un principio de libertad que la construyera y que justificara la imposición de un único territorio, el nacional. El territorio quedaba a disposición de un poder, el de la nación, de su representación en Cortes, pero no para cualquier uso, sino para una disposición «conveniente» y ajustada económicamente a sus necesidades. Del mismo modo que los «derechos legítimos», e inmediatamente la religión, se protegían por la nación mediante «leyes sabias y justas», el territorio español se podía dividir de acuerdo con la conveniencia y la economía de la nación para —ante todo— la «buena administración de justicia y la económica o de rentas», ámbitos ambos en los que se jugaba la libertad.

El sistema debía por tanto integrar ambos principios simultáneamente: división económica del territorio y libertad; superación de las constituciones plurales y concreción de una constitución nacional de libertades. El gran debate sobre el modo de llevar a cabo este proyecto se abrió a partir de enero de 1812 cuando comienza la discusión de la tercera y última parte del proyecto de constitución que arrancaba justamente con el título VI, *Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos*. Se acompañaba, como los otros dos tercios de proyecto, de un correspondiente discurso preliminar que tiene su interés por presentar la idea básica del sistema propuesto. «Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses»; «el régimen económico de las provincias debe quedar confiado á cuerpos que esten inmediatamente interesados en la mejora

²⁴ *Diario*, 8, 118.

y adelantamientos de los pueblos de su distrito». El principio estaba ahí expresado: los ámbitos locales y provinciales eran los espacios de desenvolvimiento y acción del interés individual, lugares esenciales por ello de ejercicio de la libertad:

Sentadas ya las bases de la libertad política y civil de los españoles, solo falta aplicar los principios reconocidos en las dos primeras partes de la Constitución, arreglando el gobierno interior de las provincias y de los pueblos conforme á la índole de nuestros antiguos fueros municipales. En ellos se ha mantenido de algun modo el espíritu de nuestra libertad civil, á pesar de las alteraciones que han experimentado las leyes fundamentales de la monarquía con la introduccion de dinastías extranjeras.

Para ello también las constituciones de territorios como Navarra, Asturias o las provincias vascas enseñaban, con «la reunion periódica de juntas», el resto de libertad subsistente en la monarquía. Lo eran, como los «ayuntamientos baxo formas mas o menos populares», por responder al principio básico de habilitar un espacio para la representación y gestión de intereses locales entendiéndose y proclamándose que en ese fomento estaba también presente el signo de la libertad:

Este sistema reposa en dos principios. Conserva expedita la acción del Gobierno para que pueda desempeñar todas sus obligaciones, y dexar en libertad á los individuos de la Nación, para que el interes personal sea en todos y en cada uno de ellos el agente que dirija sus esfuerzos hacia su bien estar y adelantamiento.

Fomentar era «proteger la libertad individual» para la gestión de intereses propios y el pueblo y la provincia eran espacios en los que la sociedad realizaba ese ejercicio económico en que el individuo adquiría conciencia de su libertad civil. Se requerían por tanto instituciones de representación de una especie determinada, «cuerpos puramente económicos» y políticamente subordinados al gobierno y las Cortes. Su diferencia respecto de las instituciones que con anterioridad habían gestionado el territorio se medía, no por un carácter político que ahora pudieran alcanzar, sino precisamente por su autonomización en la gestión de los intereses económicos locales:

Confiado el gobierno superior de las provincias al cuidado de gefes políticos y militares, y á la direccion de los tribunales baxo el

nombre de Acuerdos, sujetos unos y otros á la inspeccion de los Consejos supremos, se daba ocasion á que la prosperidad y fomento de aquellas dependiese del impulso del Gobierno, que equivocadamente se subrogaba en lugar del interes personal, ó que se promoviesen por medios complicados y poco liberales á causa del espíritu contencioso que necesariamente habia de dominar en providencias dadas ó aprobadas por tribunales, qun quando procediesen como cuerpos gubernativos²⁵.

Dicho de otro modo, ahora era cuando se entendía que realmente constituían pueblos y provincias espacios de una libertad civil cuyo fomento se dejaba en manos y gestión de los ciudadanos y sus intereses locales. Ayuntamientos y diputaciones se concebían por tanto como instituciones a estos efectos representativas y no a los políticos que ya se asumía que únicamente las Cortes de la nación podían tener.

No fue desde luego ésta una idea que la comisión de constitución lograra pasar pacíficamente por el Congreso. No fue generalizada la comprensión de que el territorio debía despojarse de toda consideración y representación políticas y concebirse como espacio únicamente de desenvolvimiento de una libertad civil y un fomento y gestión de intereses individuales y locales. La dicotomía la expresaba el proyecto y la recogerá el texto definitivo: el gobierno político era cosa de un jefe político de nominación regia, la promoción de la prosperidad provincial cosa de una diputación electa de siete ciudadanos. Frente a ella se oyeron voces desconfiadas respecto a la seguridad que así se procuraba a la libertad civil, sobre todo una vez que la realidad política de la nación había cambiado profundamente:

Además la nacion en gran parte desde nuestra gloriosa revolucion está habituada á que las provincias sean gobernadas por autoridades colectivas elegidas por ellas, y presididas por gobernadores de nombramiento real; y por lo tanto será impolítico privarlas de este consuelo²⁶.

Efectivamente, tal y como la crisis de independencia se había manifestado en un primer momento, unos cuerpos políticos de radio pro-

²⁵ *Continuacion y conclusion del proyecto de constitucion politica de la monarquía española presentado a las Cortes generales y extraordinarias por su comision de constitucion*, Cadiz, 1811, pp. 1, 4-5 y 6.

²⁶ *Diario*, 11, 237.

vincial y local se habían generalizado en el territorio no controlado directamente por el ejército napoleónico. Incluso, como ahora también se recuerda, había sido la federación de estos cuerpos la que había logrado consolidar una primera respuesta nacional en dicha crisis:

... porque conforme a nuestra respuesta, eran iguales en poder, y aspiraban sin subalternación á representar á la magestad ausente; y como todas caminaban á un fin, fué consiguiente, necesario é inevitable la provechosa federación, que por tan diversos principios no es de imputar á las diputaciones²⁷.

Precisamente como reconducción de ese primer momento federalizante se desarrollaba el proyecto nacional de constitución política. Cortes y constitución eran los antídotos que, desde la comprensión más liberal, se exhibían frente al federalismo de un primer momento. No será casual que quienes más decididos se muestren ahora en contra de cualquier atisbo de principio federal en el sistema sean los diputados más comprometidos con el proyecto y con la capacidad institutiva reconocida a la nación desde el decreto I de las Cortes. El contramodelo, el principio que permitía concebir la concurrencia de cuerpos soberanos en la formación de un mismo cuerpo federativo, era perfectamente expuesto por el conde de Toreno para su expreso rechazo:

Lo dilatado de la nación la impele baxo de un sistema liberal al federalismo; y si no lo evitamos se vendría a formar, sobre todo con las provincias de ultramar, una federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría á imitar la más independiente de los antiguos cantones suizos, y acabaría por constituir estados separados²⁸.

Se optaba por tanto por un sistema que fuera declarada y vocacionalmente antifederal pero que, al tiempo, permitiera un amplio juego a la acción de intereses individuales y locales en la gestión del fomento local, parte sustancial —como se nos ha dicho— del ejercicio de la libertad civil. Había para ello que establecer un doble fundamento en el sistema que se diseñaba. Por una parte, deshacer cualquier asimilación política de los gobiernos locales y provinciales. «Si las Cortes representan á la nación, los cabildos representan un pueblo determinado».

²⁷ *Ibid.*, 258.

²⁸ *Ibid.*, 241.

Esta afirmación del diputado Castillo hizo saltar como un resorte al conde de Toreno: «Este es un error: en la nación no hay más representación que la del Congreso nacional» pues de lo contrario se estaría ante la existencia de diversos cuerpos políticos formando una federación. Era el principio primero: la exclusividad nacional en la representación de naturaleza política. Por otra parte se debía habilitar la libertad, «corregir más y más la tendencia de la monarquía a ser absoluta, creando estas corporaciones en las provincias con el objeto de que no estén sujetas al capricho del Gobierno en el fomento de su industria y de su prosperidad en general» como lo expresaba en el mismo debate Argüelles. Era la combinación de ambos fundamentos lo que dotaba de coherencia al sistema presentado y finalmente aprobado:

Es igualmente necesario insistir en desvanecer cualquiera idea de representación que se pueda suponer en las diputaciones de provincia ... Las diputaciones son elegidas por los pueblos para combinar la confianza y amovilidad de sus individuos con la subordinación al Gobierno, de quien este se vale para la ejecución de sus órdenes. La representación nacional no puede ser más que una; y esta está refundida solamente en las Cortes. Es la que únicamente puede expresar la voluntad de los pueblos; y así las diputaciones provinciales no tienen, ni por su naturaleza pueden tener ningún carácter representativo²⁹.

Las diputaciones se creaban como freno al despotismo y no como principio federativo, como herramienta de la revolución nacional y no como confirmación de la desarticulación de la soberanía del primer momento. La cuestión era cómo traducir y congeniar política y constitucionalmente ambos principios. En realidad no se estaban sino integrando dos fundamentos del sistema en su conjunto. Por una parte la primacía de la nación ya establecida en los dos primeros títulos y que aquí constantemente es recordada otorgando a ese sujeto la exclusividad en la representación de naturaleza política. Por otra el principio, también consustancial al sistema, de asociación de independencia y libertad como freno del despotismo que implicaba a su vez concesiones en el ámbito de la gestión económica del territorio. Esta dicotomía entre espacio político y espacio económico, controlados respectivamente por el jefe político y el colegio electo provincial, es la que se traslada al ordenamiento en los artículos 324 y 325.

²⁹ *Ibid.*, 245.

La diputación era de este modo entendida como instancia de representación de intereses directamente implicados en la gestión económica del espacio provincial. Representaban pura y exactamente esos intereses y carecían así de naturaleza política, no eran en ningún caso parlamentos. De hecho, desde las posiciones más comprometidas con el proyecto, las diputaciones provinciales se aceptan como mal menor, como institutos dotados de una capacidad de desarrollo y fomento territorial de intereses individuales y locales que no pueden dejarse bajo tutela del gobierno por el riesgo de derivación despótica que eso conllevaba. Pero el acento recae justamente más en la delimitación de su capacidad, en la especificación de su naturaleza no representativa en sentido político:

... se convenció de que era menester suma circunspeccion en fixar el número de los individuos que han de componer estas diputaciones para no aumentar con él el conflicto de los intereses y de las pasiones, y en determinar las facultades de estos cuerpos para que no quedasen tan tentados á abusar ni paralizasen la marcha del Gobierno ³⁰.

La idea que se impone en el debate —el proyecto pasa sin modificación— es la que menos políticamente concebía estos cuerpos. La confianza política, desde esta perspectiva, se depositaba en el gobierno y las Cortes pero no en los territorios asimilándose, además, cualquier idea en este sentido a un género democrático poco conveniente para una monarquía como la española ³¹. La diputación era un puro colegio provincial de ciudadanos electos para la gestión de un espacio económico en el que concurrían sus intereses. Sin duda el reflejo más evidente de la imposición de esta comprensión sea la exigencia de condiciones exigibles a los elegibles para la diputación provincial: «... ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, natural ó vecino de la provincia, con residencia á lo menos de siete años, y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia» y aún más explícito era el proyecto originario que exigía una renta suficiente «proveniente de capitales propios consistentes en bienes raíces, ó empleados en la industria ó el comercio». A diferencia de lo que ocurría en los artículos 92-93, referentes a las calidades de los diputados de Cortes, no hubo

³⁰ *Ibid.*, 260. La intervención es del secretario de la comisión Evaristo Pérez de Castro.

³¹ «... pero siempre deberán obrar con absoluta dependencia del Gobierno, pues de los contrario serian unas corporaciones democráticas, incompatibles con el sistema monárquico». El discurso es de Muñoz Torrero 11, 263.

aquí suspensión de la exigencia económica. Su mantenimiento tiene una lógica pues se estaba tratando de corporaciones de una muy determinada naturaleza económica, institutos de representación de los intereses privados que actuaban en la provincia.

Esta bifurcación que el sistema establece entre el espacio político de la nación, y su respectiva representación en las Cortes generales, y el económico de las provincias y pueblos, con su correspondiente representación de intereses económicos en ayuntamiento y diputación, puede resultar de enorme utilidad para la comprensión global del primer sistema constitucional español y para la categorización en él de la nación y el territorio. Puede, al mismo tiempo, ilustrar sobre la comprensión que cabía en aquel sistema de una especie administrativa de gobierno, de una administración más propiamente dicha. Creo que no es descabellado aventurar la hipótesis de que si el sistema trabaja bajo el supuesto mayor de un fundamento nacional-libertario, de un esquema básico, dicho de otro modo, que supone en la nación el sujeto político decisivo del sistema y que en el diseño de un mecanismo de garantías libertarias frente al despotismo cifra su propia razón, todo ello tiene que tener un reflejo en el momento de descripción de la funcionalidad del territorio. Es así que el territorio de esta constitución no es políticamente relevante, no tiene entidad política autónoma que pueda competir con la de la nación y sus Cortes, pero no es tampoco mero espacio administrativo, ámbito de tutela del Estado sino que es concebido como garantía frente al despotismo, como medio de desenvolvimiento y actuación de la libertad civil. Es así también, y por ello, que pueden categorizarse, por una parte, materias de decisión puramente política y que requerían por tanto la intervención de las Cortes o del rey y su gobierno y, por otra, materias relacionadas con los intereses privados y locales que pasaban por un concurso de ayuntamientos y diputaciones.

Todo ello se explicita en el artículo 335 que lista las funciones propias de las diputaciones provinciales. Puede realizarse el ejercicio de lectura del elenco desde este presupuesto con ciertos resultados interesantes. El concurso de poderes de naturaleza política —Cortes y rey/gobierno— es requerido para inversiones de fondos públicos, disposición de arbitrios para obras públicas, revisión de cuentas municipales, vigilancia en la gestión de las rentas públicas, abusos en la beneficencia, infracciones a la constitución y mantenimiento de las misiones para la conversión de indios infieles. La diputación actúa por sí misma, sin embargo, en el reparto del cupo provincial entre sus pue-

blos, establecimiento de ayuntamientos, promoción de la educación, la agricultura, la industria y el comercio y formación del censo y la estadística. Lo que está dividiendo funciones no es una concepción que a priori se tuviera ya clara de una administración, sino una distinción de intereses políticos y económicos. Son las cuestiones que más directamente tocan a los intereses de un juego económico privado y local las que generan un espacio de gestión directa por parte del colegio electo de ciudadanos propietarios. A ellos confía el sistema los asuntos que afectan a un interés de esa naturaleza por entender que precisamente así se sustanciaba la libertad entendida como la capacidad cedida a los propios ciudadanos para proveer y procurar su fomento, el de sus pueblos y provincias.

Rechazado el federalismo este era el modelo que podía entenderse entonces capaz de congeniar unidad y libertad, de declinar el complejo tema del mantenimiento de las señas de identidad monárquica, soberanía de la nación y asignación de espacios de libertad a los ciudadanos para la concurrencia de intereses y fomento de su prosperidad. No había administración en sentido estricto, administración entendida como el espacio exclusivo del gobierno y su acción. No cabía el tema en esta composición que insistía en asociar a estas materias un colegio electo de ciudadanos propietarios para su gestión. La *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias* que recoge el decreto CCLXIX de las Cortes, de 23 de junio de 1813, sensible a este planteamiento de fondo coloca a la diputación provincial en una posición central por lo que respecta a la gestión de estos espacios de presencia del interés local e individual y especialmente los referidos al reparto de la carga fiscal provincial. Aunque es cierto que el sistema no llega a funcionar a pleno rendimiento ni las instituciones previstas llegaron a establecerse, sus previsiones a este respecto tan ilustrativo pueden adivinarse y el sistema imaginarse.

La referida instrucción de 1813 dejaba previsto un mecanismo en el que la decisión política —el consentimiento del impuesto y la determinación de su reparto provincial— era sin excepción materia propia de la única institución de representación política que el sistema conoce —las Cortes— mientras que la gestión estaba determinada por la diputación provincial dotada de capacidad para aceptar el repartimiento interno realizado por el intendente de hacienda y su contaduría. Los tres objetos de reparto que se preven —provincia, pueblo, contribuyente³²— quedan aso-

³² Que no tenía por qué ser un individuo, también lo eran los propios pueblos u otras corporaciones cuya riqueza se conceptuaba gravable por alguna de los supuestos

ciados mediante la diputación provincial que resulta la única institución de referencia para resolver las dudas y agravios sobre los repartos realizados en el interior de las provincias. Los artículos XXIX y XXX del *Nuevo plan de contribuciones* de 13 de setiembre de 1813 que acabamos de referir cerraban en el colegio provincial de ciudadanos propietarios las vías de recurso frente a los repartimientos provinciales y municipales. El mismo principio general había dejado ya establecido el artículo III del capítulo II de la instrucción de junio de ese año para el gobierno provincial:

Toda queja ó reclamacion que hagan los pueblos sobre agravios en el repartimiento del cupo de contribuciones que les haya cabido, se dirigirá por medio del Gefe político á la misma diputacion provincial, quien, sin perjuicio de que se lleve á efecto el repartimiento hecho, exâminará maduramente la reclamacion, y confirmará ó reformará el repartimiento para la debida indemnizacion en el repartimiento inmediato; todo sin ulterior recurso. Del mismo modo las quejas de los particulares sobre agravios en el repartimiento que á cada uno haya hecho el Ayuntamiento de su pueblo, si aquel no las hubiese satisfecho, serán dirigidas á la Diputacion provincial por medio del Gefe político, para que con la debida instruccion las resuelva sin ulterior recurso. Lo mismo se observará con las reclamaciones y dudas que ocurran sobre abastos, mientras subsistan, siempre que estas conserven el carácter de gubernativas.

La diputación, el cuerpo colegial de ciudadanos propietarios electos, se ideaba como el instituto a propósito para este tipo de controles e intervenciones en el reparto local de la contribución. No era cuerpo político con capacidad para determinar por sí ni para negociar una contribución, era cuerpo económico compuesto electoralmente por los ciudadanos propietarios para intervenir y controlar su administración. No se trataba de establecer una especie de parlamentos provinciales sino de cuerpos representativos de intereses locales sin capacidad política de decisión en los que se confiaba para una gestión y fomento que, de otro modo, quedaría en manos exclusivamente del gobierno con el consiguiente riesgo para la libertad civil. Se trataba, en fin, exactamente de la confianza que otro sistema —el establecido más permanentemente en

establecidos —comercial, territorial e industrial—. Cfr. El decreto CCCIV de 13 de setiembre de 1813, *Nuevo plan de contribuciones públicas*, arts. XIII y ss.

1845— no centrado sobre la libertad asegurada mediante la intervención ciudadana, sino en el desarrollo de la administración como espacio exclusivo de control del ejecutivo, no reconoce más que en el propio gobierno:

El Gefe político formará el presupuesto anual de la provincia: la Diputación provincial lo discutirá y votará, aumentándolo ó disminuyéndolo, y lo aprobará el Rey ³³.

El sistema constitucional de 1812 está en el extremo opuesto de esta opción. La proposición misma de una determinación políticamente anti-federal, tal y como entonces se articula, lo sitúa al no significar una consiguiente dotación de una administración a disposición del polo formado por el rey y su gobierno sino antes bien, y precisamente, una descarga de este extremo mediante la habilitación de instituciones electivas de participación ciudadana por todo el complejo territorio de las Españas. Una lectura de las diputaciones en clave parlamentaria habría significado afectar al otro polo esencial del sistema, al de la nación y su representación, que así habría cedido protagonismo político en favor de unos cuerpos provinciales tan representativos como ellas. Las prevenciones que los más comprometidos defensores del sistema muestran hacia una lectura de este tipo mantiene permanentemente la conciencia de la necesidad de fortalecer el polo digamos «nacional» del sistema y su unidad en tanto que la libertad se aseguraba mediante la génesis de instituciones que a distintos niveles rodean al polo rey/gobierno —ayuntamiento, diputación provincial, Consejo de Estado— y controlan su acción. La solución, en fin, que adopta el sistema constitucional diseñado en Cádiz no pasaba por la idea federal ni por la parlamentarización de los territorios provinciales y locales. Era una solución que se ajustaba a una comprensión general del sistema en una clave fuertemente nacional.

³³ *Ley de organización y atribuciones de las diputaciones provinciales* (8 de enero de 1845), art. 60.