El territorio cuarteado, o cómo organizar el "gobierno de los pueblos"

Encarna García Monerris
Departamento de Historia Contemporánea
Universitat de València

EL TERRITORIO CUARTEADO, O CÓMO ORGANIZAR EL "GOBIERNO DE LOS PUEBLOS" (*)

CÁDIZ: ¿EL MOMENTO DE LA TEORÍA?

En los años cuarenta del siglo XIX, el político liberal moderado Joaquín Francisco Pacheco, en uno de sus trabajos publicados bajo el título de *Lecciones de Derecho Político*, se refería a las primeras Constituciones como el momento en el que en España, y también en otros lugares de Europa, había triunfado la teoría sobre la sociedad, sobre la tradición —que era su reverso—. Esta última se había visto sacrificada frente a las nuevas ideas. Unas ideas que, podemos decir, como denunciaran tantos antiilustrados y reaccionarios en los últimos años del siglo XVIII, era preciso cortar de raíz. La censura del propio gobierno de la monarquía de Carlos IV se deja caer como una losa sobre toda obra que pudiera venir a *"excitar dudas en los ánimos de los poco instruidos y contiendas entre los que pretenden acreditarse de filósofos"* [1].

En las Cortes de Cádiz, el resultado de tal modo de proceder, esto es, anteponer la teoría, las ideas, en suma, a la tradición, por parte de quienes en ese foro daban nueva forma jurídica a una realidad que cambiaba, fue, para el ilustre jurista, un conjunto de *"leyes políticas en una sociedad de catorce siglos, como si acabara de salir de las manos de Dios y no tuviese otras necesidades que las que (un) legislador quisiera imponerle"* [2].

No obstante esto, y felizmente para este diputado y liberal decimonónico, ese *"momento"* universalista y transitorio a la vez había dado paso a otro en el que la *"tradición"* volviera a recuperar el lugar que, según él, nunca debió perder. De nuevo, los hechos y la experiencia, las costumbres que tanto ensalzara Montesquieu, y no sólo las teorías de "los filósofos", hicieron posible el equilibrio entre la tradición y la teoría. Un equilibrio que no debió romperse, y que es el que en ese momento representaban para él las "Cartas Constitucionales" o, como él mismo las denomina las *"Constituciones tran-*

(*) Este trabajo forma parte del proyecto de investigación GV 99-130-1-09, concedido por la Generalitat Valenciana.

[1] Conforme se dice en la Real Orden de enero de 1795, transcrita, en parte, por ELORZA, A., "El temido árbol de la libertad", en AYMES, J.-R, ed., *España y la Revolución Francesa*, Barcelona, Crítica, 1989, p. 81.

[2] PACHECO, JOAQUÍN FRANCISCO, *Lecciones de Derecho Político (1845)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 11.

saccionales". Ahí es, precisamente, el lugar en el que pasado y presente cohabitaban, en el que tradición y teoría se encontraban[3].

Pero, ¿por qué esta referencia a Joaquín Francisco Pacheco y a su invocación defensiva de la tradición? ¿Por qué recordar su recelosa posición —y no era ciertamente el único— frente a lo que consideraba mera abstracción, frente a una leyes de las que dice ignoran la *"realidad"*? Es la suya una reflexión hecha ciertamente desde la propia experiencia de la revolución vivida, y no fueron, en efecto, las suyas unas preocupaciones y unas acusaciones aisladas vertidas sobre el primer liberalismo. La dialéctica y la tensión vividas en el proceso revolucionario español de la primera mitad del siglo XIX van a conducirnos a ese planteamiento dual, en el que la obra de los filósofos suele ser objeto, aparentemente, de escaso aprecio, precisamente en defensa del pasado, de la tradición y, en definitiva, de lo que convierten en sinónimo de realidad frente a abstracción. La posición de J. F. Pacheco no es más que un ejemplo, pero revelador, de esa dialéctica y de esa tensión. De ese deseo de cambiar, pero también de conservar. De esa necesidad, en definitiva, de construir un nuevo ordenamiento político sobre las bases recuperables del pasado. Un pasado que se mistifica y al que se nombra y se da vida desde los imperativos de un presente aún incierto.

Esta incertidumbre aún era mayor para los diputados gaditanos. Para ellos, como veremos, el pasado y la tradición de gobierno a los que apelan y que reconstruyen de forma nada inocente, han sido víctimas de los estragos del desgobierno y del absolutismo más despótico, y de estos males deben ser rescatados. Porque ambos términos, absolutismo y despotismo se van a convertir aquí, en Cádiz, casi en sinónimos. Porque es desde ese momento, desde el momento de la revolución, desde el que se va a dar nombre a la realidad precedente: Absolutismo, despotismo, Antiguo Régimen son nuevos términos con los cuales los contemporáneos de 1808 designarán a su pasado más inmediato, se acercarán y se enfrentarán a él. Y cuando designamos en realidad lo que hacemos es otorgar un significado posible a un mundo vasto cuyos sentidos son equiprobables. Nombrar es cuartear significativamente el mundo construyendo así la urdimbre visible de las cosas. Estos términos se van a dotar de un significado particularmente negativo, peyorativo, en un intento de dejar bien claro qué era lo que de ese pasado y de esa tradición no se quería recuperar. Porque eso era, precisamente, lo que según ellos, había enturbiado el buen funcionamiento de las instituciones de la monarquía y su relación con los súbditos. Pero además, se nombra y se designa esa realidad previa en estos términos para legitimar la acción de cambio, para justificar y

[3] *Ibidem*, pp. 13-15.

llenar de razones la labor de los revolucionarios. Se la nombra y se la designa para construir significativamente el mundo, operación que es a la vez intelectiva y pragmática: con las palabras nombramos las cosas, pero sobre todo con las palabras ***hacemos*** cosas[4].

Por tanto, ¿fue Cádiz y la legislación emanada de esas primeras Cortes producto de la imposición de las ideas filosóficas del momento, sin más? Pacheco y otros liberales y también antiliberales así lo percibieron. Sabemos, sin embargo, que los años y circunstancias que transcurren entre 1808 y 1814 y 1820 y 1823 fueron el momento no sólo de la teoría y de las ideas abstractas, sino también de la tradición. Porque decir teoría es decir también creación, y las fuentes de ésta no están necesariamente sólo en las ideas, sino también en eso que llamamos realidad. Las intervenciones de muchos de los diputados de este período así lo revelan. Son los suyos unos discursos, unas palabras y unas propuestas que dan cuenta del alcance y de la consciencia de lo que se pretende, y en el que se combinan a veces de forma magistral la tradición, el pasado y la historia, con las ideas del contrato social, de los derechos naturales, de la soberanía de la nación, de la libertad del pueblo y de la libertad del individuo. Y ello se hizo de manera que ni los más reacios a las concepciones del poder y a las formas de gobierno derivadas del iusnaturalimo pudieron negarse por completo a aceptar las propuestas que procedían de lo que se iba diseñando como el espacio liberal gaditano.

Esto no quiere decir que no hubiera disidencias; las hubo. Pero es cierto que en esos momentos a una gran parte de los diputados les unió su posición contraria al invasor y también su antiabsolutismo. Una actitud ésta que dejaría fuera, por tanto, a quienes precisamente se declaraban partidarios de tales prácticas de gobierno. Porque eso que a posteriori se convino en llamar absolutismo, lo sabemos, en su desarrollo, había afectado, aunque de forma diferente, a amplios sectores de la formación social del Antiguo Régimen. Fueron muchos los intereses que se vieron intervenidos, por ejemplo, por la actuación patrimonialista de unos reyes que al ampliar su ámbito de competencias reducían el de las corporaciones ciudadanas, el de los señores y, en definitiva, socavaban la llamada constitución estamental. Una constitución cuya sola existencia y naturaleza implicaba ya unos límites y frenos a la actuación del monarca. En ocasiones, las manifestaciones de poder de la Corona, su tendencia a concentrarlo, era a la vez la respuesta a esas resistencias frente al despotismo y la evidencia de sus contradicciones y de sus propias incapacidades, las del absolutismo. El resultado, como señalara P.

---

[4] Sobre estas cuestiones , véase CABRERA, MIGUEL ANGEL, *Historia, lenguaje y teoría de la sociedad*, Madrid, Cátedra-Universitat de València, 2001.

Fernández Albaladejo, adoptaría formas trágicas, al no poder ofrecerse desde el propio orden *"una auténtica 'alternativa' de recambio"*[5]. Para no pocos, la invasión napoleónica y lo que a partir de ella se desencadenó se convertirían en el momento y la ocasión necesaria para poner freno a ese despotismo. Al propio y al del enemigo Los objetivos finales no siempre se compartieron, es cierto, pero determinados medios que se iban a emplear en lo que para algunos diputados era una verdadera revolución, resultaron ser eficaces y válidos para muchos. La exaltación del sentimiento patrio, de defensa del pueblo agredido por el invasor iba a ser un recurso frecuente, que venía a sumarse al sentimiento de incomodidad y al deseo de reforma de la "constitución política de la monarquía" ya presente, como sabemos, en algunos de los ilustrados españoles[6].

Las particulares circunstancias en que se iniciaba la que iba a ser la revolución española hacían muy difícil, además, que la tradición no estuviera presente en Cádiz. Sin ella esta especie de entente, incluso en el momento más radical de este proceso, hubiera sido muy difícil. Es de sobra conocida, en este sentido, la carga historicista del primer liberalismo español. Un historicismo que, procedente más de Martínez Marina[7] que de Jovellanos, supo utilizarse conscientemente, desde nuestro punto de vista, como arma arrojadiza y de defensa contra quienes temían, y no sin razón, que el orden establecido estuviera siendo objeto de una "revolución", o incluso como argu-

---

[5] FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P., "La transición política y la instauración del absolutismo", *Zona Abierta*, núm. 30, 1984, p. 74; del mismo autor, "La Monarquía de los Borbones", en *Fragmentos de Monarquía*, Madrid, Alianza, pp. 353-454. CLAVERO, B., "Institución política y derecho: acerca del concepto historiográfico de 'Estado moderno'", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 19, 1981, pp. 43-47; *Id.*, "Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville", *Quaderni Fiorentini*, núm. 24, 1995, pp. 419-468. Para una síntesis de la desigual trayectoria del patrimonialismo del setecientos, C. GARCÍA MONERRIS y E. GARCÍA MONERRIS, "La Nación y su dominio", ponencia presentada en el VII Simposio *Ciudadanía y Nación en el mundo hispano contemporáneo*, Vitoria-Gasteiz, julio del 2001, en prensa.

[6] Probablemente, una de las propuestas más claras en este sentido fuera la de León de Arroyal. Véase al respecto el interesantísimo trabajo de FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P., "León de Arroyal: del 'Sistema de Rentas' a la 'Buena Constitución'", *Haciendas Forales y Hacienda Real. Homenaje a D. Miguel Artola y D. Felipe Ruiz Martín*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1990, pp. 95-111, en el que resitúa, frente a otros estudios sobre el mismo autor, la aportación y el significado de la propuesta de León de Arroyal como parte de la opción más claramente antiabsolutista de la Ilustración, defensor de una especie de "despotismo constitucional", en el que el poder del monarca *"no podía ser otro que 'el de las leyes'"* (p. 107). No exenta de contradicciones, era la suya una idea de *constitución* alejada, en principio, de la que se definiera a partir de la revolución francesa. Sin embargo su propuesta se fue deslizando hacia enunciados en los que iban a tener cabida el pacto social y la consideración de este como *"momento político constituyente"* (p. 98 y 103).

[7] Según nos recuerda P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, en Martínez Marina y también en otros, el discurso político "antiguo" y "nuevo" no son territorios perfectamente delimitados. Su discurso y su lenguaje son capaces de transitar de uno a otro lado. Tradición y liberalismo constituyen el "habitat político" de este autor (ver "'Observaciones políticas': algunas consideraciones sobre el lenguaje político de Francisco Martínez Marina", *Estat, Dret y Societat al segle XVIII. Homenatge al Prof. Josep M. Gay i Escola*, Barcelona, Associació Catalana del Dret "Jaume de Montjuïc", 1996, pp. 691-714). VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983*. GARCÍA MONERRIS, C.,"La diversidad de proyectos políticos en el primer debate preconstitucional español: Canga Argüelles, Ribelles y Borrull en el contexto de la política valenciana", *Hispania*, en prensa.

mento hacia quienes mostraban sus recelos sobre algunos de los contenidos del que sería el primer texto constitucional y sobre la necesidad de dejar las puertas abiertas a futuras variaciones del mismo.

En el marco precisamente de esta discusión, el diputado Muñoz Torrero no dudó en su respuesta: la Constitución que se estaba debatiendo se asentaba sobre dos pilares básicos, como eran, *"las antiguas leyes fundamentales o políticas de la Monarquía, y las nuevas providencias ó medidas que se han añadido para que aquellas tengan su entero cumplimiento y no vuelvan a caer en el olvido"*. Se recuerda que *"el gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada..."* y, tras enunciar lo que sería la separación de poderes, añadía que *"el Congreso no intenta hacer una nueva Constitución, sino establecer la antigua, tomando al mismo tiempo todas aquellas medidas y precauciones que le han parecido más oportunas para conservar las antiguas leyes fundamentales y asegurar su observancia de un modo estable y permanente"*. Es más, que nadie se llame a equivocación, *"que jamás se crea que las Cortes actuales han sido convocadas para fundar y constituir nuevamente el Estado, ó hacer un nuevo pacto social"*. Esta era una doctrina, decía, de *"funestas consecuencias"*, puesto que *"la nación española es una sociedad muy antigua, que tiene sus leyes fundamentales, y que fueron observadas por muchos siglos; pero por desgracia cayeron después en un entero olvido, de donde resultó la arbitrariedad del Gobierno, que ha sido la causa principal de los desastres y desgracias que padecemos"* [8].

Alguien tan poco sospechoso de falta de liberalismo, quien fue el autor del Decreto de 24 de septiembre de 1810, aquel en el que se declaraba que la soberanía residía en la Nación, era precisamente, también el responsable de estas palabras tan poco inocentes, en las que si algo no falta es el pasado y la tradición. Una historia a la que se quiere rescatar, como decíamos, del despotismo, único responsable del desgobierno y, en fin, chivo expiatorio de los males y desgracias del pueblo. Ahora bien, aunque en ocasiones de la impresión de que se pretende enmascarar, la labor resultante de esta y de otras de las muchas intervenciones de los diputados gaditanos dio como resultado una obra ciertamente transgresora, en parte, de ese orden tradicional que se pretendía recuperar, y ello daba cuenta, precisamente, de ese transitar entre lo viejo y lo nuevo. Entre el pasado y esos principios que el propio Muñoz Torrero consideraba peligrosos por sus "funestas consecuencias". Si bien los contemporáneos aún no podían ser plenamente conscientes de tales consecuencias, bastantes años después, un liberal de los años 40, de tendencia conservadora o moderada, como Pacheco, sí.

---

[8] D.S.C. 17/1/1812, p. 2648.

J. F. Pacheco se mostraría así, como tantos otros, temeroso de los excesos de la revolución y de la violencia del pueblo, y partidario extremo del más estricto de los sistemas censitarios. Sólo unos pocos, una minoría compuesta por propietarios, según la prescripción del doctrinarismo liberal, podían tener derecho al voto. En este sentido, la labor de los revolucionarios se le representaba a este político como un exceso, como una respuesta a lo que él llamaba el momento de la teoría, de la abstracción, de la inconsciencia; y en ese momento, el peso y el respeto a la tradición habían estado, para él, prácticamente ausentes. Era la suya una perspectiva histórica e ideológica diferente. La que la propia revolución le había dado.

Por esta razón, si intencionadas eran las palabras y las intervenciones de los diputados liberales de Cádiz, no menos lo fueron las de ese representante del liberalismo doctrinario español. En su caso, lo sabemos, no se pretendía negar la revolución, sino rescatar de ella algunos de los principios en nombre de los cuales se había hecho, tales como la propiedad, el orden y la seguridad; liberarla de los excesos del iusnaturalismo, haciendo de los derechos de los individuos concesiones del poder sobre los que éste podía y debía legislar, otorgar o derogar. Desde la perspectiva que ofrece la revolución ya realizada, y precisamente para justificar los límites que se quieren poner a aquélla, Cádiz no puede verse mas que como ese momento en el que parece que los representantes de la Nación se inventan un nuevo orden social y político que se atreve a prescindir de la tradición, cuando, en realidad, es en nombre de ésta que se actúa. Por su parte, los políticos de los primeros momentos de la revolución, aquéllos afines a los principios del liberalismo político y económico, parecen saber (de ahí que debamos hablar de un discurso poco inocente) que en sus intervenciones y en sus propuestas el pasado y el derecho natural deben conjugarse. El orden que dicen querer restaurar, que no reinventar, se nutre precisamente de uno y otro. Y no fue éste un falso argumento, sino un discurso en el que se creía y que resultó ser capaz de neutralizar a los oponentes políticos. Cuando se proclama, por ejemplo, en la Constitución que el gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada, no es una falsa toma de posición. Es por el contrario la manifestación más evidente de que si hay algo que conecte el pasado con el presente ese algo es la institución monárquica. Claro está que revestida ahora de signos que atemperan su actuación en un marco "constitucional" y "Constitucional" que antepone la separación de poderes como forma de equilibrio entre ellos, frente al odiado despotismo.

Vemos, pues, que si bien, y contrariamente a lo que pensaba Pacheco, la tradición sí que estuvo presente en los primeros momentos revolucionarios, el iusnaturalismo perdió fuerza entre los posrevolucionarios. La distancia

que media entre el momento de la revolución, en el sentido estricto, y la posrevolución se deja ver no sólo en los textos legales, sino también, y a veces con mayor intensidad, en las intervenciones en las Cortes. Pero esa distancia no viene marcada por la ausencia de la tradición, como acabamos de recordar. Porque si algo faltó en Cádiz fue precisamente distanciamiento de la realidad: la naturaleza y las características que revistió la revolución en España, presidida por el conflicto bélico contra Napoleón y por la triple "crisis de soberanía" que se genera[9], convirtieron en una necesidad no perder de vista los acontecimientos ni la historia. Unos y otra condicionaron el día a día del trabajo de las primeras Cortes. Porque frente a una historia de "otros", que no es la nuestra y que se nos quiere imponer, urge anteponer y rescatar la propia, y ello pasaba por la recuperación de una institución que era algo más que un símbolo: la Monarquía. Ésta permitía transitar entre el antes y el después, aseguraba la continuidad, que no podía sacrificarse en aras de peligrosos excesos radicales. Era una situación que exigía, también, dar vida y credibilidad a la Nación y a la patria, defendiéndola del enemigo, y a base de nombrarla se le daba precisamente eso, vida.

La apelación a la Monarquía, y con ella a la tradición, como factor de continuidad y de estabilidad está presente en no pocos ilustrados. Forma parte de esta corriente de pensamiento que proporcionó buena parte de los hilos que tejieron la trama y la urdimbre de las ideas políticas del liberalismo. Desde ella se pudo poner freno a posiciones que de otro modo se hubieran mostrado con mayor contundencia en determinados temas, oponiéndose a ciertas medidas adoptadas por las Cortes. Sobre todo, cuando lo que se dice querer salvar nos retrotrae a la historia anterior a 1707. En este punto, los defensores de los "derechos históricos", en el transcurso de la larga discusión sobre la ordenación territorial[10], aluden a ese momento en el que los diversos reinos de la Monarquía habían gozado de un marco jurídico e institucional propio y privativo, que sólo el despotismo de Felipe V se atrevió a invadir y anular. En un nuevo contexto, no menos conflictivo que fue la Guerra de Sucesión, se mostraron recelosos, al menos teóricamente, ante posibles actuaciones que pudieran prescindir de ese pasado ya agredido y hacer tabla rasa con él. Se vuelve, pues, a hablar del pasado foral, pero no para recuperarlo, sino para salvar lo poco que pudiera quedar de aquellos años y que ahora pudiera servir.

---

[9] Véase sobre esta cuestión el excelente trabajo de PORTILLO, J. M., *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, especialmente pp. 159-256.

[10] Sobre dicha discusión y las características y naturaleza que revistió ese proceso en el siglo XIX, BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España Constitucional. La división provincial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

La perspectiva que nos ofrecen los contemporáneos a los acontecimientos que formaron la revolución queda así mediatizada, entre otros factores, por su propia acción más o menos favorable o contraria a aquélla, y es éste un componente de su discurso que no podemos dejar de lado y desde el que nos interesa plantear la cuestión de cómo intentaron dar solución a problemas como el del gobierno local y la organización del territorio. Un problema que con frecuencia se nos puede aparecer como algo meramente administrativo, geográfico o espacial, pero que adquirió perfiles claramente políticos y de contenido social. Nunca, como en el primer texto constitucional, se le dedicaron tantas líneas a este tema. Todo el Título VI del Código de 1812 trata a cerca *"Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos"*, en un total de 28 artículos. Si a ello añadimos los decretos, leyes y órdenes que, en número aproximados de 13, se dictaron desde ese momento, y sólo hasta 1823, en relación con el tema, podremos calibrar en qué medida fue ésta una preocupación real de las primeras Cortes. De todo este conjunto de disposiciones, unas abordan las cuestiones relativas a la constitución, organización y composición de las nuevas instituciones locales y provinciales; otras, por el contrario, y como complemento necesario de las primeras, tratan de cómo deben gobernarse en lo político y en lo económico lo que genéricamente se denominan *provincias*. Se trata en este caso de la *Instrucción* de 23 de junio de 1813 y de la de 3 de febrero de 1823. De su importancia da cuenta el que esta normativa estuviera en vigor hasta Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845. Tan sólo en los períodos de restauración del absolutismo y en los pocos meses de vigencia de la Ley de Ayuntamientos de 27 de julio de 1835, dicha primigenia legislación dejó de regir. Durante toda la revolución, y tras el triunfo del moderantismo, los progresistas no abandonarían ni aquella legislación, ni el problema que representaba, porque formaba parte de su lucha política. De una lucha política en la que la construcción del Estado-Nación pasaba también por los municipios y las provincias [11].

Ya en otro lugar tuvimos ocasión de introducir algunas reflexiones sobre lo que significaba en ese momento de ruptura, de convulsión, la producción de estas ingentes montañas de papel en los comienzos del liberalismo y de la construcción de ese Estado Nación [12]. Con la instauración de un orden diferente al existente hasta 1808, nuevos códigos, diversas normas, leyes, en fin, distintas definen de modo también diverso un espacio y unas gentes pree-

[11] Es esta una cuestión particularmente olvidada cuando se plantea el problema en torno a las mayores o menores deficiencias que rodearon la construcción del Estado-Nación durante el XIX. En este punto, las charlas mantenidas con la Dra. Mª Cruz Romeo, que se ocupa del liberalismo progresista, han sido especialmente sugerentes.

[12] GARCÍA MONERRIS, E., "Ciudades de papel. Algunas reflexiones sobre el estatuto legal del municipio en los siglos XVIII y XIX", *Ciudades y Cortes*, Valencia, Fundació Manuel Broseta y Corts Valencianes, 2000, pp. 109-142.

xistentes. La modernidad, la llegada primero del absolutismo y, más adelante, el triunfo de la revolución liberal fueron momentos distintos de una civilización de papel timbrado, de órdenes, de edictos, de estatutos, de decretos, de instrucciones que venían a regular y a recrear el mundo material, la realidad. Una realidad y un mundo tan nuevos —o, al menos así fueron vistos— que algunos de los contemporáneos se creyeron dotados de un poder creador, como denunciaron los reaccionarios. Un poder que les venía de la revolución. La Revolución Francesa, según advirtiera Joseph de Maistre, era una injuria cometida contra Dios, una manifestación de la arrogancia humana, capaz de hacer olvidar instituciones seculares, de destruir costumbres y creencias inmemoriales, de franquear obstáculos y barreras. El mundo anterior, de acuerdo con los reaccionarios, había sido el de un estado bien asentado, deudor de la historia y del pasado. En cambio, el nuevo, según este mismo dictamen, era inestable, sumido en el caos y en un desorden irreparables. Si recordamos algunas de las añoranzas del diputado Pacheco observaremos ciertas coincidencias con esta línea de pensamiento, si bien no el pesimismo ni el proyecto político de futuro de esta última. No obstante, la principal acusación que se hace a los protagonistas de la revolución es la misma: su ignorancia del pasado, de la tradición, de la historia, como si este fuera su gran error, su gran pecado[13].

Posiblemente su audacia radicara en ser capaces de estructurar y de dar vida a una nueva forma de concebir las relaciones entre los hombres en sociedad, y de asumirla como propia y natural. Para ello servía la legislación y los papeles, para establecer las relaciones de los ciudadanos con la Monarquía, con el Estado, para reglar la vida política y el conflicto, para desterrar el privilegio y declarar la igualdad jurídica. Uno de los ámbitos a los que va a parar esa masa ingente de papeles, de decretos y de normas es la ciudad, los pueblos. El lugar o los lugares en los que se desarrolla la vida civil, el lugar de la paz, de la convivencia, pero también del conflicto, de la rivalidad y de la prosperidad. Es el lugar del municipio, una unidad territorial y política, un término municipal sobre el que se irradia la vida urbana, las normas de convivencia y los edictos de buen gobierno, para los ciudadanos de dentro y de fuera de las murallas. Estamos ante un ámbito administrativo en el que se regulan los recursos disponibles, la vigilancia del orden, la custodia de las haciendas y las existencias de sus naturales. El municipio es, en definitiva, un espacio y una institución en los que sus habitantes se piensan y se ven

[13] MAISTRE, J. DE, *Consideraciones sobre Francia*, Madrid, Tecnos, 1990. Sobre Maistre y el pensamiento reaccionario BERLÍN, I., "José de Maistre y los orígenes del fascismo", *El fuste torcido de la humanidad*, Barcelona, Península, 1992, pp. 103-166; CIORAN, E. M., "Ensayo sobre el pensamiento reaccionario", *Ejercicios de admiración y otros textos*, Barcelona, TusQuests, 1995, pp. 11-65.

autotutelados. No por otra razón, la publicística corriente ha tomado al municipio como el lugar natural del autogobierno. Sin embargo, ese autogobierno es una quimera en la que han querido creer muchos de nuestros antepasados, una quimera invocada y melancólicamente añorada cuando las relaciones con la Monarquía o con el Estado se han vuelto tensas o cuando esas relaciones hacían peligrar costumbres, tradiciones y usos antiguos o intereses particulares o colectivos. Es en esos momentos, cuando esa avalancha de papel es más evidente, cuando el timbre sella la paz y el conflicto, y cuando los intereses acabarán por expresarse en celulosa. Y algo de esto encontraremos en el Reglamento para el arreglo de las provincias que discuten las Cortes entre 1810 y 1811.

CÁDIZ: DISCURSO Y REALIDAD

Pero antes de que esto se produzca, largas e intensas discusiones, enfrentamientos a veces, tienen lugar entre quienes representan a la Nación. A esa nueva pero vieja —según ellos— comunidad de intereses y de individuos que ha querido dotarse de un régimen de gobierno representativo, que tiene su máximo exponente en las Cortes y una de sus primeras concreciones en el ámbito local y provincial, se dedicará de inmediato la labor de los diputados gaditanos. No en vano, recién constituidas esas Cortes, a comienzos de octubre de 1810 se formó ya una comisión encargada de trabajar sobre *"la organización más conveniente de las provincias"*, integrada en principio por once diputados, más los que pronto se agregaron procedentes de "levante" [14].

Transcurrido tan sólo un mes, el 13 de noviembre la susodicha comisión de Cortes tenía ya elaborado su informe o proyecto que, repartido entre los diputados, empezó a discutirse el 16 de diciembre del mismo año [15]. Todo indica que se está ante una preocupación y un proyecto que fueron más allá de las razones que lo motivaron. Fue en la temprana sesión de Cortes de 11 de octubre de 1810, cuando el diputado Oliveros denunció ante las mismas los excesos y abusos que estaban cometiéndose en las provincias por parte de los comisionados que acudían a ellas a reclutar hombres y a recaudar dinero. Tales abusos debían evitarse y corregirse y para ello proponía, precisamente, que se formara una comisión que debía elaborar y presentar a las Cortes un trabajo sobre *"la organización más conveniente de las provincias"*. Motivos, pues, más coyunturales que de otro tipo parecen ser los que indujeron

[14] D.S.C., 11/10/1810, p. 37; 14/10/1810, p. 43; 26/10/1810, p. 65.
[15] D.S.C., 13/11/1810, p. 105; 5/12/1810, p. 145; 16/12/1810, pp. 167-172.

a trabajar sobre este tema: la guerra exigía hombres y recursos económicos; esta era la principal razón. Ahora bien, sabemos que, aunque en un contexto totalmente nuevo y diferente, se reproducen también ahora muchas de las razones que no hacía mucho tiempo se habían esgrimido como la justificación para una necesaria reforma de la administración territorial y de la hacienda de la Monarquía [16].

Pues bien, la comisión constituida a tal efecto en 1810, en su informe parece atribuir todos los males a la "actual" administración de rentas, y aboga por un mayor autogobierno y control por parte de los pueblos de sus ingresos y gastos, excluyendo del manejo de los mismos a los empleados regios. En opinión del diputado Esteban, que fue el primero en intervenir, de llevarse a cabo esta propuesta *"desaparecerían de nuestros ojos todas nuestras leyes fundamentales, y ocuparían su lugar la anarquía, confusión y trastorno general. Desde que un atrevido político sentó la máxima de que toda comunidad tiene derecho a gobernarse a sí misma ¡qué de convulsiones ha sufrido la sociedad!"*. La experiencia muestra, añadía, que la inspección por parte de los pueblos sobre sus fondos de propios y arbitrios ha dado pésimos resultados: ocultaciones, robos, formación de bandos, división de familias, etc. La experiencia ajena, por su parte, como es lo ocurrido en Francia, también enseña sobre los inconvenientes de hacer de las municipalidades *"parciales Asambleas"*. Porque, en definitiva, lo que el *"pueblo español"* quiere, lo que constituye *"el verdadero interés de la Nación"*, es que haya leyes justas, que disminuya el número de empleados y que *"todos contribuyan con igualdad y justicia; que las exacciones sean juiciosas y prudentes, y que el mismo pueblo que hace tantos sacrificios, tenga la competente inspección en la salida é inversión de los fondos públicos, alejando fuera de nosotros aquellas oscuras y densas tinieblas que han ocultado hasta ahora a nuestros ojos el modo en que se han aplicado"*.

En estas primeras palabras pueden intuirse ya algunas de las cuestiones que planearán a lo largo de toda la discusión: ¿era una propuesta que venía a alterar las "leyes fundamentales de la monarquía"?; ¿implicaba el autogobieno de los pueblos o sólo el reconocimiento de su derecho a inspeccionar sus rentas?

El siguiente en intervenir fue el diputado valenciano Borrull. Expuso lo mismo que tiempo atrás, dice, había manifestado a la Junta Central: que el modo de recaudar las contribuciones, introducido en *"los Reinos de España"* por el *"despotismo francés"* a comienzos del siglo XVIII, es *"contrario a la razón y justicia respecto de los particulares"*. Se establecieron intendencias, contadurías

[16] Sobre esta cuestión véase BURGUEÑO, J., *Geografía política...*, PP. 55-63, y GARRIGÓS PICÓ, E., "Organización territorial a fines del Antiguo Régimen", ARTOLA, M. (ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza Universidad, 1982, pp. 19-105.

y tesorerías del ejército, oficinas en diferentes ramos, multitud de administraciones generales y particulares, con empleos de nombramiento real, pero cuyo mantenimiento corría a cargo del Reino, pagándoseles excesivos sueldos. Todo ello vino, además, a incrementar las contribuciones. No obstante, el remedio para Borrull estaba claro, siempre que se les permitiera a éstos, a dichos Reinos, *"la misma libertad que compete a cualquier particular, de recoger por sí mismo las cantidades necesarias para satisfacer los tributos"*. Su propuesta en este sentido fue bastante clara: contrariamente a lo que planteaba la comisión, pensaba que no se debían establecer diputaciones en las cabezas de partido, ni en los pueblos, porque ello alteraría *"la forma de gobierno establecida por las Leyes del Reino"*: los mismos ayuntamientos podían cuidar de estos asuntos, sin necesidad de otras comisiones superpuestas. El ejemplo que ofrecían los pueblos de Valencia en el cobro de contribuciones ordinarias y extraordinarias así lo aconsejaba: aquéllos, cada cuatro meses entregaban en la intendencia la parte correspondiente a los mismos. Si se ocupaban de estas rentas también podían hacerlo de otras que en el día estaban a cargo de los administradores nombrados por el Ministerio.

A esta idea venía a sumarse una solución alternativa al vigente sistema de intendencias. Los ramos en los que éstas y otros empleados entienden debían pasar a ser competencia de una *"Junta Superior o Diputación"* establecida en cada capital de reino, formada por representantes de las distintas gobernaciones de los mismos, más dos eclesiásticos, uno nombrado por el cabildo eclesiástico de la capital y otro por el de los obispos. Todo lo propuesto en el capítulo IV del proyecto de la comisión quedaría bajo su control. De este modo, el ahorro en sueldos sería considerable, según su opinión, y, además, se contaría con una Diputación de cada Reino, como la que tenía antes el de Valencia, encargada del cobro de las varias contribuciones, al tiempo que se constituiría en un *"cuerpo que representara a cada Reino, y pudiera con su autoridad y celo impedir los perjuicios que intentara contra el mismo el capricho del Ministerio o de algunos comandantes"*.

Era ésta una propuesta en la que se evidencia el planteamiento claramente foralista de este diputado valenciano. Un planteamiento que pretendía recuperar una de las instituciones clave del marco jurídico y político anterior a la Nueva Planta. El reformismo de los borbones no sólo había hecho mucho más compleja la administración, sino que había introducido instituciones y cargos ajenos a la tradición y a las prácticas políticas del Reino, alterando la tradicional forma de relación entre el centro y la periferia, entre el Rey y el Reino. El viejo pactismo había muerto a manos del absolutismo y del despotismo. Si había que recurrir al pasado, era a ese pasado foral, y no a otro, y del mismo rescatar sus instituciones, para así reducir la presencia

de algunas instancias intermedias entre el rey y el Reino; es decir, para reducir el peso y la injerencia de la burocracia regia y, en suma, del "ejecutivo".

En otro punto tenía también su opinión el diputado Borrull: en el relativo a las plazas de regidor que eran perpetuas y hereditarias en algunas ciudades. Aunque su idea era que los propietarios de las mismas fueran indemnizados en las cantidades que en su día pagaron al monarca por la compra de estos empleos, consideraba que constituiría un gran ahorro el que se redujera su número, de 24 a 12, y a 7 en las cabezas de partido y a 5 en los pueblos, siendo su duración de uno o dos años. En cuanto a la forma de elección también debía experimentar cambios, si bien no concretaba demasiado su propuesta: *"que se elijan, o bien por los individuos del ayuntamiento asociados a otros vecinos de probidad, o en los términos en que se procede al nombramiento de los Diputados a Cortes o de los personeros"* [17].

La intervención de Borrull no se centraba tanto en la recaudación de las rentas y en la oportunidad o no de introducir nuevos impuestos, sino en la necesidad de que las instancias encargadas de estos ramos lo fueron en representación directa de unos intereses —los del Reino— que se habían visto alterados y vulnerados por la nueva dinastía, introduciendo unos cargos ajenos a la tradición y favorecedores del poder del monarca frente al Reino. Porque es en éste, según él, en el que se resumen y desde el que se definen los intereses de los particulares.

La indefinición y la ambigüedad, no obstante, formaron parte de este primer debate. Ante el tono que iban adquiriendo las intervenciones, la del diputado López del Pan sirvió para protestar, pues pensaba que el encargo que se había hecho a la comisión no consistía en llevar a cabo un *"arreglo del sistema de Hacienda"*. Por su parte, el diputado García Herreros quiso centrar la discusión en torno a lo que pensaba que era el verdadero problema, descalificando al mismo tiempo el contenido del proyecto presentado por la comisión. A su juicio, decía, ésta no *"atinaba con la verdadera causa de los males que se experimentan en el ramo de rentas, ni en el remedio que proponía para ello"*, entre otros, la creación de Diputaciones populares y la supresión de los intendentes. Además, dicho proyecto no planteaba alterar las rentas vigentes ni el sistema por el que se regían, porque el origen del mal no estaba ahí, como algunos pensaban. A diferencia de Borrull, para García Herreros, aquel no radicaba en las instituciones, sino en quienes estaban a su cargo. Decía así:

---

[17] Sobre el historicismo y foralismo de Borrull, véase García Monerris, C., "La diversidad de proyectos políticos..."; la autora define a este diputado como *"uno de los más inteligentes constructores del primer pensamiento antiliberal valenciano. Basado en la tradición foral y patrimonial del Reino..., que enlazará sin solución de continuidad, con el momento de debate constitucional de principios del XIX"*.

"Querer que no haya abusos ni excesos confiriendo los empleos principales de la administración á personas que no la entiendan ni han contraído mérito alguno en ella, es querer que el olmo de peras. Cuando los jefes carecen de la inteligencia que exige el cumplimiento de las obligaciones de sus destinos, no debe esperarse más que el desorden y las tristes y trascendentales consecuencias que experimentamos. Si esta proposición necesita de pruebas, sería muy fácil darlas, presentando a V.M. un cuadro bien horroroso de la inmoralidad de la conducta del Gobierno pasado. Pero no omitiré una para que V.M. fije en ella su atención por su importancia"

Al igual que el ejército, en las distintas "carreras de la administración" —señala García Herreros—, tanto los Ministros como el Gobierno han concedido los empleos, entre otros en la Real Hacienda, no conforme a los tres principios requeridos ("probidad, instrucción y práctica"), sino guiados por el *"capricho, la intriga, el parentesco, el soborno, la prostitución más escandalosa y brutal, el casamiento con las camaristas, o con las amigas y sus hijas, los servicios de un pago o de un rufián"*. Esto fue así porque *"jamás se tuvo en consideración el mérito y la honradez"*, ni se atendía a la *"utilidad"* del Estado, sino al interés de aquel a quien se concedía el empleo. Es por ello que la propuesta de la comisión de que se crearan Diputaciones en todos los pueblos no resolvía los problemas; en todo caso vendrían a ser *"el mejor medio para perpetuarlos"*. Su solución, por el contrario, se encontraba, según este diputado, en lo que la experiencia ya había acreditado. Esto es, *"establecer y observar inviolablemente el orden de una graduación o escala permanente"*, en los diversos ramos de la administración, ya sea en la Real Hacienda, en los pueblos, o en la del *"Estado en general"*. De este modo, si bien no se resolvían todos los males, sí que se provocaban en número menor.

La intervención de García Herreros nos muestra a un diputado preocupado por la administración, partidario de una reforma en la misma que no podía estribar, sin más, en la sustitución de unas instituciones por otras, o en la introducción de un sistema de rentas diferente. Se trataba de acabar con la concepción y con la naturaleza que del poder y de los cargos se tenía hasta ese momento. Una concepción y una naturaleza de carácter patrimonial: el cargo, el oficio, el empleo formaba parte de un conjunto de bienes, de un patrimonio, del que, en ocasiones se obtenían rentas, que se compraba y se vendía y que, además, confería a quien lo detentaba y a su familia un *status* superior en el seno de la sociedad del antiguo régimen. Era esto quizá lo que más respondía a ese sistema administrativo patrimonial que definiera Weber años más tarde, como característico de la Europa medieval y moderna, para diferenciarlo, precisamente, del sistema administrativo burocrático propio de formas de dominación "estatales". En éstas, el mérito, la capacidad y la formación que reclamaba el diputado García Herreros, harían posible esa esca-

la o graduación en el seno de una administración cuyo criterio fundamental debía ser el de la racionalidad. Ello necesariamente forzaba a introducír cambios importantes en la naturaleza y concepción de los empleos, en los "medios administrativos", porque estos debían ser conformes a los cambios operados también en el "sistema de dominación", en expresión Weberiana [18].

En una posición bastante diferente se sitúa la intervención del diputado Oliveros, quien no dudó en mostrar su sorpresa ante lo expuesto por algunos de los que le habían precedido, especialmente aquellos que se oponían a lo propuesto por la comisión. ¿Por qué los pueblos no pueden tener derecho a elegir esas Diputaciones? ¿Acaso —dice— no son todos y cada uno de los miembros del Congreso Diputados de su provincia o ciudad, elegidos legítimamente, a partir de las juntas parroquiales? Para Oliveros, el proyecto era digno de ser admitido a partir de lo que constituían sus dos bases fundamentales. A saber: que *"la Nación debe dar al Gobierno todas las sumas que necesita para el desempeño de las cargas del Estado"* y que *"sólo el Gobierno puede disponer de dichas sumas de la Nación"*. Es en torno a este concepto, precisamente, el de Nación soberana, que el diputado esgrime sus razones y conforma todo su discurso. Un discurso en el que se dice que *"la Nación reunida en Cortes"* es *"soberana y señora de sí misma"*; en el que la actuación del poder ejecutivo es una actuación delegada, que le viene de la Nación, en beneficio de la cual se deben llevar a cabo sus acciones. Si aquélla es soberana, a ella compete recaudar las cantidades que el Estado necesita y nombrar a los recaudadores, oyendo previamente al gobierno que calcula las sumas que requiere el desempeño de sus funciones. La Nación y el Rey, *"de común acuerdo"*, juzgan la pertinencia de dichas cantidades, las aprueban y se ordena su recaudación. Una vez obtenidas, se entregan al Gobierno para que las administre, para que haga un uso correcto y justo de ellas, pues sólo a él compete poder disponer de esas sumas.

Se desprenden explícitamente dos ideas fundamentales de este modo de proceder: que el Rey no interviene en el nombramiento de los recaudadores, y que la recaudación tampoco es cosa del gobierno. En ambos casos, se trata de competencias exclusivas de la Nación. El bien de la misma y sus necesidades están por encima de cualquier otro poder e interés. La separación de poderes y la consideración de éstos como poderes delegados por la Nación soberana subyace en toda la intervención. Así, cuando se dice que el ejecutivo tiene la facultad de conservar el orden en el interior y de hacer respetar a la Nación en el exterior, se refiere a ello como una facultad que aquélla *le*

---

[18] WEBER, M., *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984. Véase también respecto a este tema, HESPANHA, A. M., *Poder e Instituiçoes na Europa do Antigo Regime*, Lisboa, Fundaçao Calouste Gulbenkian, 1984, especialmente las pp. 8-89.

"entrega". Siendo estos los dos principios sobre los que se funda el proyecto y, con ello, el plan propuesto para el arreglo de las provincias, considera Oliveros, por tanto, que debe ser aprobado, al margen de los particulares que puedan desprenderse de la discusión pormenorizada de sus artículos.

Esos particulares a los que se refiere el diputado, o los inconvenientes que muchos interponen, son en este caso una muestra de que, en efecto, en esos momentos se discute muchas veces de principios, sin llegar a concretar de qué modo estos pueden o deben traducirse en una estructura administrativa concreta. Una parte de los problemas parecía derivarse precisamente de esto, de la dificultad de diseñar un nuevo marco institucional. Sobre todo cuando subsistían viejas formas, viejas estructuras y no menos viejas prácticas del poder.

Precisamente en una línea similar a la de este último diputado, Argüelles centró lo que iba a ser su defensa del trabajo realizado por la comisión en el valor que él y otros, como el propio Oliveros, concedían al nuevo marco político y constitucional que se estaba configurando, y que tenía uno de sus puntos de partida más importantes en el Decreto de 24 de septiembre de 1810. En dicho Decreto se contenían —según él— *"los principios fundamentales en que debe apoyarse nuestra constitución política"*. Había que recordar que ésta era la base sobre la que el Congreso estaba trabajando, pues de otro modo no se sabía muy bien qué es lo que se quería establecer, si *"un Gobierno despótico o una Monarquía moderada"*, a tenor del contenido de algunas de las intervenciones que le habían precedido. Como podemos ver, la contraposición de despótico y moderado no es casual. Revela el sentir de una parte de los diputados, del grupo liberal, contraposición que utilizarán repetidas veces para dar legitimidad a sus propuestas y a la propia Corona. Esta no podía ser arbitraria en su forma de gobierno, ni dar cobijo a actuaciones que lo fueran, pues iba contra sus propios principios y leyes.

La intención de estos dos últimos diputados era tratar de manera general el proyecto de arreglo de las provincias, dejando para otro momento sus artículos. Desde esta perspectiva, los males que aquejaban a la administración procedían, no del mal hacer de sus empleados, como dijera el diputado García Herreros, sino de los *"vicios del sistema general"*, y, en concreto, en la recaudación de la Hacienda pública, que se heredaba del pasado. Porque ese sistema procedía, precisamente, de un Gobierno absoluto y arbitrario que contagiaba sus defectos a los empleados del mismo. Recordando la intervención de Borrull y, por tanto, coincidiendo con él en este punto, insiste en que fue la dinastía de los Borbones quien lo introdujo de forma despótica, sin convocar ni oír la opinión de las Cortes de aquel tiempo, las cuales, de haber podido actuar con la libertad y legitimidad que debían, lo habrían re-

chazado. Obsérvese la paradójica y forzada coincidencia entre los planteamientos de estos dos diputados. Además, se insiste en que eso tuvo lugar precisamente porque no habían sido oídas las Cortes de ese momento. Ahora, las Cortes están reunidas y en ellas los representantes de la Nación van a poder decidir sobre aquello que más conviene a esa Nación. La diferencia que nos quieren hacer ver que existía entre el antes y el momento que estaban protagonizando era lo suficientemente clara como para que no se dudara respecto a qué posición se debía adoptar. Además, parece querer trazarse un hilo de continuidad entre esas antiguas Cortes y las nuevas, lo cual aún daba mayor legitimidad a su actuación.

No se trataba, en el actual proyecto, de multiplicar el número de empleados, ni de alterar el método en la administración, destruyendo las actuales rentas provinciales. Se trataba de sustituir a los actuales recaudadores por otros, sin perjudicar a los que ahora ocupaban estos encargos, contribuyendo a la reducción cuantitativa de los mismos. Debían ser, además, los pueblos quienes recuperaran su derecho a recaudar las contribuciones e impuestos a los que estaban sujetos. En cualquier caso, quería dejar claro que ni el actual sistema inglés, ni el francés podían servir de ejemplo y de comparación con el que aquí se intentaba implantar. En el primer caso, porque el nombramiento y creación de empleos era allí una prerrogativa de la Corona, siendo tal su número, que la presencia y *"preponderancia"* del *"Ministerio"* y su influjo en el pueblo era enorme, convirtiendo este sistema en *"pernicioso"*. Todo lo que pudiera conducir a reforzar el ejecutivo, sin más, no se aceptaba fácilmente. En el segundo caso, no se podían establecer comparaciones porque —decía— el *"carácter"* de la revolución en Francia es *"tan diferente del de la España"*, que no se puede comparar lo que el proyecto pretende innovar con las asambleas departamentales y distritos que aquella introdujo. Ahora bien, añade, puestos a buscar referencias en el país vecino, éstas no van a encontrarse ni en los años del terror ni en el momento actual, en el que las antiguas intendencias han sido sustituidas por las prefecturas y subprefecturas. Por el contrario, fue en los primeros momentos de la revolución, de *"aquella memorable convulsión política"*, cuando se promovieron *"reformas muy* saludables, *siendo una de las principales la recaudación de contribuciones en las provincias"*. Cuando la Asamblea Nacional *"aún no se había extraviado"*, uno de los primeros clamores de que se hizo eco fue contra el régimen de las intendencias, *"que ya antes se había calificado por todos los economistas de régimen fiscal e inquisitorial"*.

Por todo ello, el diputado Argüelles opinaba que el proyecto debía admitirse para su discusión, al margen de las modificaciones que pudieran hacerse después en él para perfeccionarlo. Razones constitucionales, de adecua-

ción a lo que desde hacía sólo unos pocos meses era el marco referencial en el que las Cortes debían moverse, exigían, porque era además necesario, que se aprobara un proyecto de arreglo de provincias que, como vemos, era algo más que una cuestión de rentas.

Finalmente, tanto el diputado Peregrín, como el diputado Cañedo mostraron su apoyo al proyecto, aunque consideraban que era impracticable. El primero añadía, además, que, al igual que Oliveros, también él creía en la máxima del derecho de la Nación a imponer y recaudar sus propias contribuciones, si bien, veía un obstáculo: la ignorancia del pueblo español, que *"es heroico, pero no es sabio"*. A partir de ahí, al parecer, disertó sobre *"la falta de educación pública, y sobre la ignorancia que ella ha producido en varias clase del Estado"*. Además, las Diputaciones que se proponen padecerían los mismos males que las intendencias, por esto y *"aún más por las relaciones de parentesco y otras conexiones frecuentes en los pueblos"*. En su opinión, una forma de disminuir, en efecto, el número de empleados, que es *"un vicio inherente al sistema de contribuciones"* vigente, podía pasar por la introducción de una "única contribución", a la manera que se da en la Corona de Aragón [19].

El tema no se había zanjado y la discusión siguió al día siguiente. En la discusión intervinieron un total de ocho diputados, entre ellos el valenciano Villanueva. En general se siguió la misma tónica en cuanto a la valoración positiva o negativa del proyecto de Reglamento. Se trataba de demostrar que el mismo, a pesar de las novedades, en nada vulneraba la forma monárquica de gobierno introduciendo una especie de gobierno popular, por el hecho de que las Juntas o Diputaciones propuestas fueran elegidas por los pueblos y se tomaran la facultad de imponer contribuciones. Tampoco ofendía para nada al Rey, *"ni a la constitución esencial del Reino"*. Antes al contrario, en tiempos de la antigua Monarquía de Aragón, o de Castilla, se encontraban ejemplos de esta forma de proceder, que ni siquiera se vio alterada totalmente *"después de que los Reyes se fueron reservando estas elecciones"*.

Para algunos, el Reglamento propuesto ofrecía ventajas, y no porque viniera a alterar el actual sistema de rentas, sino porque lo simplificaba, prometiendo un *"método más sencillo y uniforme en la Recaudación del Tesoro Público"*, evitando a los pueblos los males que sufren procedentes de la actuación de los recaudadores. Un ejemplo de ello es lo que venía ocurriendo en el "Reino de Valencia" con la renta del 8 %. En el plan propuesto, al poder elegir los vecinos de los pueblos a su satisfacción a aquellos individuos más idóneos y *"benignos"* que han de formar las Juntas, no es que ello hiciera aumentar el número de *"holgazanes"*, sino *"el de celadores del interés común de*

[19] D.S.C., 16/12/1810, pp. 162-172.

la Nación y de sus individuos". Este era el parecer de Villanueva, quien juzgaba admisible el proyecto, al igual que lo era para el diputado Terrer.

Este último consideraba que las bases del mismo eran dos: el establecimiento de una junta encargada de recaudar y distribuir todo tipo de impuestos, reales, municipales, etc.; y la abolición de todas las rentas provinciales, sustituyéndolas por *"un proporcional encabezamiento"*. No sólo se ahorraban empleos, sino que los ciudadanos podrían gozar *"de sus legítimos y primordiales derechos"*, entre ellos el de la libertad de comercio, y podrían igualmente conseguir que los propios y arbitrios fueran realmente fondos destinados a cubrir las necesidades del Estado y de los pueblos. Porque el mal no radicaba en la ignorancia de los vecinos y de quienes se ocupaban de la recaudación, sino precisamente en su *"avaricia"*. Para desterrarla proponía dos remedios: mayores sueldos, y que *"las juntas que se establezcan nuevamente por el proyecto, sean las que constituyan los ayuntamientos, aboliendo de una vez los regimientos perpetuos, que son rasgos conocidos del despotismo, y que jamás han podido producir, ni han producido más que vejaciones y monopolios sórdidos en todos los abastos..."*. En este caso, como podemos ver, además de insistir en los efectos benéficos que para el sistema de rentas podía suponer el plan propuesto, se añadía la posibilidad de introducir cambios sustanciales en los gobiernos locales aprovechando la misma constitución de las Juntas.

La intervención del diputado Quintana incidió también, precisamente, en el problema que suponía la existencia de regidores perpetuos, ya mencionado previamente por el diputado Borrull. La reforma tan acertada, según él, que se hizo en los años sesenta, para la elección de diputados y personeros del común, si bien entusiasmó a los pueblos, pronto los hizo caer en el desánimo, precisamente por los manejos de esos regidores perpetuos, no quedándoles más que el recurso a la desconfianza, al murmullo y la maledicencia. No dudaba en considerar que la solución debía ser constitucional *"y de la Constitución"*. Pero como las urgencias de la situación apremiaban, debía aprobarse un plan provisional, que es el que presentaba la comisión, la cual, oído el *"rumor general de todos"* los diputados, debía acomodar dicho plan *"en lo posible al paladar de los más y al beneficio del pueblo"*.

Para otros diputados, sin embargo (como Quintano), el plan era inadmisible suponiendo que continuasen las actuales contribuciones. Un recorrido por los pueblos de todo un reino había mostrado que el mal principal derivaba de los caciques que en ellos había, y no de que fuera excesivo el número de empleados en rentas y dudosa su actuación. En cualquier caso, aun aceptando que *"las reformas son necesarias"*, no creía que fuera el momento de hacerlas, pues ello no comportaría algo más que una reducción de dichas rentas.

Las intervenciones de los diputados Rojas y Gutiérrez de la Huerta se esforzaron por poner en evidencia, entre otras cosas, las contradicciones que ofrecía el proyecto de la comisión de Provincias. La principal de ellas parecía estribar en la pretensión de que el plan, se decía, no pretendía alterar el sistema de rentas vigente, cuando esto, era totalmente incierto, pues sí que se alteraba. Entre otras variaciones que se derivaban estaba la supresión de las actuales intendencias, cuando el ramo de hacienda constituía, en opinión de Rojas, una de sus obligaciones menores. ¿Podrían acaso las juntas provinciales que proponía el proyecto desempeñar todas las otras competencias y funciones de aquel empleo? Ni para este diputado ni para Gutiérrez de la Huerta esto era posible, porque, además de las atribuciones de hacienda, estaban las de justicia, policía y guerra. Alterar el sistema vigente, eliminando esta institución podía implicar que los mismos que cometieran fraude sustanciaran las causas contra ellos o contra sus amigos y vecinos. El resultado sería *"un manantial perpetuo de confabulaciones, abusos y manejos, que reducirían a casi cero los ingresos del Erario en un tiempo en que la necesidad y la pobreza nos acongojan, y en el que la esperanza de restituir las cosas al orden de que las ha sacado la violencia de la tempestad que padecemos, no ha desaparecido por fortuna..."*.

Necesidad, pobreza, violencia de la tempestad, alteración de un orden, en fin, en el que parece no ser conveniente modificar un sistema de funcionamiento que, aunque imperfecto, es el que se conoce. Una vez más en las palabras de los diputados encontramos, sin pretenderlo quizá ellos, la inconveniencia de la confusión de poderes: policía, justicia, hacienda y guerra eran competencias que de manera profusa se ejercían por un mismo individuo. La norma, en este caso el Decreto de 24 de septiembre de 1810, disponía las bases para la separación de poderes, tratando así de hacer frente a un uso abusivo, despótico y arbitrario del poder. Aunque en un contexto diferente, ya desde el siglo XVII y con mayor énfasis en el XVIII, por parte de la Ilustración y del preliberalismo ésta había sido una de las principales preocupaciones. En ocasiones, la denuncia no se hacía desde un diseño político necesariamente liberal, sino pensando en un orden político, jurídico y social estamental y corporativo, que debía liberarse de las limitaciones, inconvenientes y agravios infringidos por las prácticas absolutistas de las monarquías. Se debía hacer realidad la teoría de los límites al poder de la Corona, recuperando así el equilibrio perdido.

No parecía estar demasiado clara esta cuestión en quienes habían elaborado el primer proyecto o plan para el arreglo de las provincias. Al menos cómo resolverlo en la práctica. Por ello, para estos dos representantes había aún más inconvenientes en la propuesta presentada. Esto es, la necesidad de modificar el sistema de administración vigente en muchas provincias por el del encabezamiento. De llevarse a cabo esto resultaría imposible que las ins-

trucciones y órdenes que regían en este tema siguieran en vigor, puesto que se mostraban incompatibles con el sistema que se quería imponer; un sistema nuevo, insistía el diputado Rojas. Antes de arriesgarse, quizá fuera conveniente, según su criterio, experimentar este plan en una provincia y, en cualquier caso, debería fijarse previamente un sistema general y uniforme de contribuciones, para poder establecer después el sistema para su administración. Todos sabían que, por ejemplo, la naturaleza de las contribuciones en los Reinos de Aragón, Cataluña y Valencia, era distinta a la de Castilla y que por ello se necesitaban otros y diferentes empleados. En cualquier caso, finaliza el diputado Gutiérrez de la Huerta, el proyecto propuesto vendría a alterar no pocas de las leyes contenidas en la Novísima Recopilación y demás Códigos, Ordenanzas y Estatutos municipales. Y es sobre estas normas, sobre las *"que ha descansado años y siglos el Gobierno económico, político y civil de los pueblos"*. Además, la reputación de las Cortes se vería afectada, precisamente por las consecuencias negativas de unas medidas, obra de unos legisladores a los que siempre acompaña, en su opinión, el *descrédito*, pues *"se abandonan al espíritu destructor de la innovación de la mudanza"*. La defensa de la "tradición", del orden vigente, era contraria, desde esta perspectiva, como podemos ver con claridad, a cambios que procedían del *"espíritu destructor"*. En cualquier caso, estas intervenciones revelan igualmente las no pocas contradicciones y ambigüedades del viejo sistema y la dificultad de adaptarlo a la nueva situación y a las nuevas necesidades.

Finalmente, los diputados Utges y Aner, aunque no eran totalmente contrarios a la aplicación del plan propuesto, mostraban ciertas reservas. En su opinión, las Diputaciones provinciales eran necesarias, así como las de partido, aunque estas últimas sólo en tiempos de guerra. No eran partidarios, sin embargo, de las juntas o diputaciones de los pueblos. Sin descartar la necesaria reforma en los ayuntamientos, pensaba el diputado Aner en la experiencia inmediata, cuando en los pueblos se formaron este tipo de juntas. En su opinión fue esta una experiencia bastante negativa, de ahí que la Junta Central ordenara su disolución y el restablecimiento de los ayuntamientos. Volver a caer en el mismo error sería perjudicial. Pero es también la experiencia de estos años la que ha mostrado a su vez la conveniencia, la utilidad y el patriotismo de las juntas o diputaciones de provincia, pues siendo *"el estado de España (...) muy crítico"*, han reclutado hombres y han hecho frente al enemigo, como ha sucedió en Cataluña y en los Reinos de Aragón y Valencia. Es decir han hecho posible la defensa contra el invasor y ha contribuido a forjar el necesario espíritu patriótico[20].

[20] D.S.C., 17/12/1810, pp. 175-181.

En conjunto, cuando aún no se ha decidido qué hacer con la propuesta de la comisión, resulta evidente la preocupación manifiesta de las Cortes, no sólo por los problemas que presenta en plena guerra el actual sistema de recaudación de rentas, sino también por aquellos derivados del gobierno y administración de los pueblos. No es pues sólo una cuestión económica, sino sobre todo política. La actuación de las Juntas en plena lucha contra el francés ha servido de ejemplo a los miembros de la comisión en el plan que proponen. Aceptarlo significa, para algunos de los representantes de la Nación, alterar el orden y sistema tradicional, no sólo de rentas, sino del gobierno de los pueblos. Una alteración impuesta como consecuencia de la "tempestad"; esto es, de la revolución que todo lo trastoca. Para otros, por el contrario, la breve experiencia es plenamente útil y de ella se debe aprender, porque ha mostrado que es posible acabar con el despotismo y poner en manos de los pueblos, a través precisamente de esas juntas o diputaciones varias, la gestión de sus propios intereses que son los intereses de toda la comunidad, de toda la Nación, o, como se dice, del propio Estado. Se cree y confía en los principios establecidos en el Decreto de 24 de septiembre de 1810. La soberanía nacional y la división de poderes han de ser ejes en torno a los cuales debe girar todo el sistema administrativo, desde la misma base que constituyen los pueblos.

Sin embargo, como apuntan algunos de quienes precisamente no están por la aplicación del proyecto, éste muestra contradicciones que tienen que ver con esos principios. Cuando los diputados Rojas y Gutiérrez de la Huerta aludían a los problemas que acarrearía la supresión de las intendencias y la subrogación de sus varias atribuciones en las "diputaciones populares", estaban poniendo en evidencia, como ya indicamos, una contradicción importante relacionada con la división de poderes que establece el nuevo marco constitucional que se quiere implantar. Un nuevo ordenamiento político en el que no podían tener cabida tal conjunto de atribuciones y de poderes en el seno de un mismo organismo o institución. Acabar con el abuso de poder y con la corrupción y la arbitrariedad eran objetivos ya presentes en el mismo Locke o en Montesquieu, y ello sólo se veía posible mediante un sistema de poder equilibrado, ponderado, en el que las diferentes funciones quedaran en manos también de distintos sujetos jurídicos. Si la confusión de poderes era característica del Antiguo Régimen, el trabajo de las Cortes se encaminaba desde su constitución hacia la eliminación, precisamente, de esa confusión, y no a perpetuarla.

Por otro lado, una parte del contenido de esta discusión parece traducir, igualmente, lo que ha constituido y sigue siendo aún en esos momentos un problema ciertamente no menor. Esto es, cómo articular un poder central

con los poderes que podemos denominar periféricos. Los conflictos y la delimitación de competencias entre la Regencia, desde enero de 1810, y las Juntas; la conveniencia de reducir el número de los miembros de las mismas; la falta de sintonía cuando no desacuerdo explícito entre la actuación de ciertas autoridades que actuaban en un ámbito local, y las disposiciones de la Regencia, llegando al extremo de constituir sus propias Juntas o "congresos", como ocurrió en Cataluña o en Valencia. Y todo esto porque como se nos ha señalado, a partir de un determinado momento, una vez constituida la Regencia, *"el debate girará entonces en torno a la capacidad que podía reconocerse en la nación, en su vinculación más o menos inmediata con la soberanía..."* [21].

Reanudada la discusión al día siguiente, fue precisamente uno de los representantes por la provincia de Valencia, el barón de Antella, quien expuso su opinión. Consideraba, en la misma línea que lo hicieran en la sesión anterior los diputados Rojas y Gutiérrez de la Huerta, que el plan propuesto era impracticable. Sin embargo, lo que éste denunciaba era que con él se extinguían los ayuntamientos y las juntas provinciales —a quienes se les debía, decía, la independencia de España—, y si esto era así, ¿cómo podían seguir considerándose legítimos los representantes que por tales instancias había en el Congreso? Si dejaban de existir las instancias desde las que se habían elegido a los miembros de las Cortes y, sobre todo, si se cuestionaba su legitimidad, se corría el peligro de cuestionar también las de dicho Congreso. Al igual que señalaron los señores Oliveros y Luján, el mal derivaba, no tanto de quienes se encargaban del cobro de los impuestos, como de la variedad y amplio número de éstos, que los hacían insoportables a los pueblos. Ello, añadía, no ocurría en su provincia, pues allí todas las cargas se resumían en

[21] PORTILLO, J. M., *Revolución de Nación...*, p. 207. La Junta Congreso a la que nos referimos en Valencia es la que ordenó constituir el Comandante General Bassecourt, mediante un "aviso al público" fechado el 28 de diciembre de 1810. En él, entre otras cosas se decía que, ante la falta de una respuesta del Consejo Supremo de Regencia, al que le había comunicado esta idea desde el 23 de septiembre último, había llegado la hora de nombrar los miembros que debían formar dicha Junta. El Ayuntamiento de Valencia, ante dicho comunicado, eligió sin ningún tipo de duda a sus representantes en la misma (Archivo Histórico Municipal, *Libros Capitulares*, 1810, ses. 29/12/1810; *Instrumentos Capitulares*, 1810, fol. 390). Esta Junta Congreso empezó a funcionar en enero de 1811, hasta prácticamente la destitución de Bassecourt, en abril del mismo año, y su sustitución en el cargo por Carlos O´Donnell. Finalmente, el 1 de junio se constituyó una nueva Junta Superior de Provincia y Gobierno, en la que como nos describe Manuel Ardit, no figuraba ningún miembro destacado de los liberales valencianos que hasta ese momento habían tenido una presencia y una incidencia notable en el devenir de los acontecimientos. En concreto ni Vicente Bertrán de Lis ni José Canga Argüelles, ambos ya en Cádiz. Las razones y circunstancias que llevaron a Bassecourt a tomar tal iniciativa partieron, al parecer, de la Real Cédula de 17 de junio de 1810, en la que se ordenaba reducir el número de miembros de las juntas locales a nueve. Esta medida no tuvo muy buena acogida, ni entre los miembros de dicha junta, ni entre ciertas autoridades, como el propio Comandante militar. Unos y otros, entre ellos el mismo José Canga Argüelles, se mostraron partidarios de ampliar sus miembros, pero ello resultaba algo imposible a la luz de la reciente disposición. Los enfrentamientos entre el propio Bassecourt y la Junta Congreso que éste formó no tardaron en aparecer, especialmente a raíz de las derrotas militares y de la impopularidad de que al parecer gozaba. (Para estas cuestiones véase el trabajo de ARDIT, M., *Revolución liberal y revuelta campesina*, Barcelona, Ariel, 1977, especialmente pp. 154-157).

el equivalente, de cuyo repartimiento y recaudación se ocupaba el Ayuntamiento. Por eso, el pueblo allí no protestaba. No había duda: el proyecto contenía ideas buenas, pero no lo era en su conjunto, añadía. En términos muy ambiguos indicaba que si la Nación era la que tributaba, la Nación era la que debía encargarse de su administración, y que cada provincia tenía derecho a que la contribución que pagaba se invirtiera primero en necesidades propias, y el resto en las generales del Estado. Retoma aquí la que fuera en su día la propuesta del también diputado valenciano Borrull, cuando planteaba la formación de diversas "bolsas" (de guerra, justicia, etc.) para que se viera como se distribuían los ingresos. Su idea, en definitiva, era que el Congreso formara una *"comisión particular"* que tratara del modo y forma en que podían reglamentarse las provincias, conforme a las buenas ideas que el plan proponía y que a dicha comisión asistiera un diputado por cada provincia libre. Igualmente consideraba que en los trabajos de dicha comisión o junta se debía tener en cuenta la proposición de Borrull *"digerida según los sabios principios adoptados antiguamente en la Corona de Aragón"*.

De idéntica opinión fue el también valenciano Joaquín Martínez, quien añadió que se sería conveniente que a la susodicha tarea se sumara un representante de los eclesiásticos. Igualmente, el diputado por Murcia, Isidoro Martínez. Da la impresión de que el momento propiciado por la guerra y los cambios que ésta ha introducido en el ámbito de la soberanía, mediante la constitución de juntas, quieren ser aprovechados, de forma no siempre demasiado clara, para dar cabida de nuevo, si no a viejas instituciones, sí a las funciones y papel que aquéllas desempeñaban en el seno del ordenamiento foral. Discursos distintos parecen querer ofrecer alternativas y soluciones distintas a la crisis de soberanía, quizá porque desde cada uno de ellos se define de forma diferente también al sujeto soberano.

Para el diputado Espiga el proyecto contenía "ideas sabias", y era una parte muy importante de la Constitución, pues tenía que ver con el gobierno político y económico de los pueblos. Siendo esto así, y dado que en el día no convenía su aplicación en los términos en que se establecía, consideraba que debía pasar dicho plan a la comisión de Constitución, para que lo examinase *"y vea el enlace que tiene éste con el gobierno político de las provincias y el sistema de recaudación y administración de rentas que se establezca"*. Porque para este diputado, los males procedían del actual sistema de rentas y de la naturaleza de los impuestos, al menos en Castilla, pues en Cataluña y en Aragón, con otro sistema de rentas provinciales, no se habían presentado los problemas de otras provincias. A ello añadía otra variable igualmente negativa: los particulares también defraudan porque hacen prevalecer su interés individual sobre el interés general. Uno y otro están en constante pugna. A esto

deben, según él, poner remedio las leyes. Conciliar el interés particular con el interés público.

El representante por Canarias, el diputado Gordillo, quiso hacer ver al Congreso que todos los inconvenientes que algunos otros diputados habían señalado para que se aplicara el proyecto no eran tales. Antes al contrario, los intereses de la Nación, el *"bien de la Patria"*, el mismo *"derecho del ciudadano"* a que su libertad se asegure a través de las leyes, exigían *"la plantificación de las más de las ideas del proyecto"*, puesto que *"el plan es bueno"*. Es más, se preguntaba ¿dónde quedarían las facultades del Congreso si no pudiera *"establecer nuevas leyes, leyes que corten de raíz los abusos introducidos por el despotismo"?*

El diputado por Extremadura, Golfin, y el diputado Parada, contrariamente a lo expuesto por el representante canario, mostraron su opinión negativa respecto al proyecto. Para Parada, era cierta la idea de que todo lo que contribuyera a poner obstáculos a la propiedad individual de los ciudadanos no podía considerarse bueno, pero no era éste, precisamente, el resultado del proyecto propuesto. No podía serlo cuando se ponía en manos de los pueblos el manejo de sus propios intereses. Ello no era sinónimo de defensa del interés individual.

Breve pero incisiva y directa fue la intervención del diputado Villagómez. Era la suya una posición en la que no se admitía ningún tipo de novedades que vinieran a alterar el sistema vigente. De otro modo, el Congreso actuaría como lo pretendía hacer el propio Bonaparte. A partir de ahí, hizo ver que su principal preocupación se centraba en las *"rentas Reales"*, pues para él *"el daño (...) no está en los rentistas como se intenta suponer, sino en la calidad de las rentas"*. Y añade:

"Los bienes nacionales no son todos del Erario; hay algunos que por privilegio esencial son señalados al Rey; y aunque V.M. puede exigirlos, para trastornar todo el sistema del antiguo Gobierno es menester mucha madurez. No imitemos a Bonaparte (...). Las rentas del Rey no son las de la Monarquía, aunque V.M. como potestad soberana puede llevarlo todo y del modo que le acomode por las urgencias del Rey y de la Monarquía. Las rentas de la Iglesia están en semejante caso..."

Se introducía de este modo en la discusión un aspecto que venía siendo objeto de preocupación desde hacía algunos años, antes incluso de 1808, y, especialmente desde que se declaró que la soberanía residía en la Nación. Este principio, unido a las necesidades de la Hacienda, y a la perentoria reforma que aquélla venía exigiendo, había hecho posible que en la mente y en los planes de algunos diputados estuviera la idea de una intervención de los bienes de la Corona, como bienes que ahora habían pasado a serlo de la Nación. Esta podría disponer de ellos en el modo y momento que considerase oportuno. En este planteamiento no tenía cabida una distinción entre

patrimonio del Rey y patrimonio de la Monarquía. No obstante, como sabemos, los iniciales planes desamortizadores que se dieron relacionados con dicho patrimonio fracasaron. Y fracasaron frente a quienes hicieron una defensa a ultranza de la legitimidad de unos bienes del Rey, considerados como bienes particulares, y sobre los que el Estado no podía intervenir[22].

La posición del diputado Villagómez muestra su decantamiento hacia quienes creen necesaria dicha distinción, apuntando, erróneamente, aunque sólo apuntando, que los bienes de la Iglesia estaban en una situación idéntica. Negaba implícitamente, así, la vía desamortizadora también para este nada despreciable conjunto patrimonial. Parece ser la suya una defensa del viejo orden corporativo y privilegiado, enunciada sin demasiados tapujos.

El diputado Cañeja mostró su respaldo al plan propuesto por la comisión, consciente de que ésta no había intentando arreglar o reformar de modo general el sistema de rentas, sino erradicar el origen de uno de sus males; esto es, remover a los empleados que se encargaban de su recaudación.

Otros, por el contrario, como el diputado Rovira dieron tajantemente su no al proyecto, mientras que el diputado Creus alegó que participaba de las ideas expuestas en su día por Oliveros, relacionadas, entre otros, con el principio de soberanía nacional. Su principal observación consistió en llamar la atención sobre una contradicción en la que pudiera incurrirse de no aprobar el plan de la comisión: *"todos —decía— sentimos unos principios, y éstos han de tener unas consecuencias necesarias y que deben regir, no sólo en la capital, sino en todas las provincias. ¿De qué sirve que aquí separemos todos los poderes si dejamos en las provincias un capitan general que reúne el poder en lo político y en lo militar? Esto lo digo porque en la comisión del proyecto se tuvo presente esta idea"*. No obstante esto, pensaba que sería conveniente que se nombrara una comisión "especial y nueva" para que examinara el proyecto en cuestión y llevase a cabo un arreglo general y uniforme para toda la península.

El diputado Luján no tuvo reparos en mostrar su indignación contra aquellos que habían mostrado su oposición al proyecto, diciendo, por ejemplo, que en la provincia de Extremadura no querían que se aplicara. El sabía que esto no era así, que estaban deseando que las cosas cambiaran y que se acabara con la *"arbitrariedad de los administradores"*. El Plan no era, como algunos decían, un delirio. Era conveniente que se formara, en efecto, una comisión para que trabajara sobre él y tratara de convertirlo en un plan aplicable al conjunto de la península e incluso a las Indias.

Llegados a este punto de indecisión, el diputado Torrero quiso reconducir la discusión al terreno que, según él, debía pisarse. En su opinión, quie-

[22] Véase al respecto, García Monerris, C. y García Monerris, E., *La Nación y su dominio...*

nes le habían precedido, sobre todo los que se oponían al proyecto, sólo lo examinaban en aquellos aspectos que les parecían que perjudicaban a la Nación, pero no en los que le beneficiaban. Porque lo que se estaba tratando era algo más que un problema de rentas y de hacienda. Era un problema político, de equilibrio del poder, de necesidad de establecer mecanismos e instituciones que actuaran a modo de *"contrabalanza"* frente al poder arbitrario y de contención frente al abuso ministerial. Desde este punto de vista, aquello por lo que deberían preguntarse los diputados era acerca de la conveniencia de que siguieran existiendo las actuales juntas provinciales; de cuál era su beneficio o no a la Nación; o sobre el número de miembros elegidos que debían formarlas. Su opinión era que tales juntas debían seguir existiendo, porque esa era la mejor garantía contra el abuso del poder ejecutivo. Tales juntas serían como una especie de cortes o instancia intermedia, puesto que *"las Cortes no son una barrera suficiente para el Poder ejecutivo"*. Cuales debían ser las atribuciones y facultades de aquéllas, eso era precisamente lo que debía discutirse. Resulta evidente con esta intervención que lo que había constituido uno de los problemas fundamentales desde la formación de las primeras juntas seguía latente en el trabajo de los diputados, aún tratándose de cuestiones que en apariencia, pero sólo en apariencia, nada tenían que ver con el problema de la soberanía o de la definición del nuevo sujeto soberano. Si las Cortes no eran suficiente contención, se está reivindicando la necesidad de ampliar el número de instituciones desde las cuales se pueda también ejercer esta función. ¿Se esta planteando, acaso, que la representación de la Nación debe trascender las propias Cortes?

La intervención de Torrero dio pie para que otros siguieran interrogándose acerca de lo que realmente se estaba discutiendo. Fue el diputado Capmany, en un tono un tanto dolido, quien advirtió que unos, al dar su opinión, se basaban en los hechos y otros en los principios. El decía encontrarse en un *"laberinto de dudas"*. ¿Por qué? Porque las provincias, según él, no habían dado su opinión y, siendo laudable el proyecto a primera vista, convendría antes de votar revisar todas las intervenciones habidas en el Congreso sobre el tema, y *"como el otro día para la Constitución del Estado de la Monarquía, se dijo que se convidase a los sabios, creyéndose que en este Congreso no había bastante sabiduría para aquella obra, convídese también ahora para esta..."*[23]. La "realidad", los hechos y la experiencia, la teoría y los principios, parecían no encontrar un lugar común de entendimiento, desde el cual poder resolver lo que a todas luces era evidente para los representantes del Congreso: esto es, cómo debía organizarse el gobierno de la Nación. El problema no era tanto

[23] D.S.C., 18/12/1810, pp. 185-190.

el pasado, la experiencia histórica, la realidad, sino la lectura, la interpretación y el uso que de aquél se quería hacer. Todos apelaban a la tradición, subrayando en no pocas ocasiones que ésta había sido subvertida por el despotismo, y que había que poner remedio a esa situación. Las discrepancias, las diferencias, procedían de la lectura diversa que se hacía de ese pasado. Desde principios distintos se daba a aquél un significado también distinto, plural. Resulta ciertamente difícil pensar que los diputados de Cádiz pudieron prescindir de la historia y escapar a su lastre. Es, por el contrario, el lugar común, el manantial del que obtendrán aquellos materiales necesarios para inventar y crear el mundo que, al menos algunos de ellos, inventaron y crearon. Lo curioso, lo significativo, es que esa tarea creadora, esa refundación del mundo que ahora se nombra y se rotula con voces nuevas emplea materiales ya usados. Se apela a la tradición para dar legitimidad a la tarea revolucionaria, se utilizan expresiones y un léxico que es atávico, pero en ambos casos el proceso verdaderamente renovador es la significación con que invisten esas palabras o con que revisten el pasado que invocan.

Después de tres días en los que casi de forma monográfica el tema discutido por la Cámara de diputados había sido el proyecto sobre arreglo de las provincias, no se mostraban demasiados indicios de que los problemas que para algunos planteaba y las objeciones que se le hacían fueran a encontrar una solución aceptable para la mayoría. El tono en el que dio comienzo la sesión de las Cortes del 20 de diciembre de 1810 no parecía augurar nada diferente. Se pedía, una vez más, como ya se había señalado con anterioridad, que lo pertinente era consultar a los *"sabios"* y tener delante todos los argumentos que a favor y en contra del plan se habían esgrimido. Sin embargo, por su parte, el presidente de la Cámara insistía en la necesidad de zanjar *"este negocio"*, mediante una proposición que lo aclarase.

Las diversas intervenciones que se sucedieron insistieron en que el plan presentado por la comisión era inaplicable, sobre todo cuando sólo una tercera parte de las provincias estaba libre del enemigo. No podía hacerse una reforma uniforme y general sin tener presente las circunstancias particulares de los pueblos. El territorio no era uno, sino muchos. Estaba cuarteado no sólo físicamente, sino sobre todo políticamente. Además, se trataba de un plan que pretendía destruirlo todo, por la vía de la interinidad, para arreglar algo. Esto era, para el diputado Traver, *"un golpe antipolítico"*. En unas circunstancias bélicas, remover o quitar a los empleados (intendentes, regidores, etc.) no provocaría adeptos, sino enemigos y una mayor discordia. Si lo que el proyecto pretendía era dar a los pueblos una mayor intervención en el control y manejo de las exacciones, no había que trastornarlo todo; bastaba con tener presente el último Reglamento —decía Traver— decretado

por la Regencia el 17 de junio de 1810, sobre las atribuciones de las Juntas de partido y la reducción del número de sus miembros. En él, los intendentes dejaban de tener atribuciones absolutas y quedaban bajo la inspección de los diputados del pueblo. Esto, planteado en dichos términos, era bueno, porque era dar *"al pueblo alguna intervención, pero no toda la confianza"*.

Por su parte, el diputado Pérez de Castro afirmaba, como ya habían hecho otros en sesiones previas, que los males no se derivaban de las ordenanzas, leyes o providencias vigentes, sino de sus ejecutores. En un momento como el que se estaba viviendo, de *"revolución"*, no podían emprenderse grandes reformas, porque aquélla había trastornado *"la naturaleza de las cosas, y ha desencadenado las pasiones"*. Tanto en su opinión, como en la de otros Diputados, como Traver, Suazo, o Del Pan, era preciso que se formara una comisión nueva que, con diferencias según quien la proponía, examinara este tema a la luz de toda la información que pudiera obtenerse.

Antes de que el presidente de la Cámara recogiera y sintetizara esta propuesta, se pasó a votar el proyecto de arreglo de provincias que había originado este debate, resultando su reprobación unánime, con el añadido de que la comisión que lo había elaborado se había excedido; esta última valoración fue criticada por el diputado Pelegrin, quien consideraba que no podía dudarse del celo con el que sus miembros habían trabajado.

Finalmente, se leyó la propuesta del Presidente en la que figuraba, en efecto, la formación de una comisión encargada de elaborar un proyecto "interino" de arreglo de provincias, teniendo presente, eso sí el plan que se había discutido, las intervenciones de los diputados y demás discursos al respecto. Dicho proyecto debía ir *"dirigido a remediar las vejaciones que refieren los pueblos voluntarias y forzadas, a que se les obliga por cualquier persona, y lo presente a las Cortes para su aprobación"*. Hubo ciertas discrepancias respecto al número de sus miembros y forma de elección de los mismos, si bien, finalmente quedó a discreción del Presidente de la Cámara.

Pero antes de que se llegara a ello, el diputado americano, Mejía, tuvo una intervención de protesta, en la que dejó claramente de manifiesto su posición respecto a la actitud de los otros diputados y del conjunto de la Cámara. En primer lugar, decía, no podía admitir ningún tipo de proyecto o plan en el que sólo apareciese la palabra *España* (cursiva en el original). Si había un plan de arreglo debía ser para *"la Monarquía española"*, comprendiendo, por tanto, también a América. En segundo lugar, la interinidad de la que se hablaba no podía ser sino perjudicial. Y en tercer y último término no podía dejar de expresar lo que parecía que era su más profundo sentir, sobre todo cuando algunos diputados, como hemos visto, hacían responsable de lo que estaba aconteciendo a la *"revolución"*. Para él, las cosas no eran así pre-

cisamente, no era esa su percepción de los hechos ni la valoración de los mismos:

"...se habla de revolución, y que eso se debe desechar. Señor, yo siento, no el que haya de haber revolución, sino el que no la haya habido. Las palabras revolución, filosofía, libertad e independencia (todas ellas en cursiva en el original), *son de un mismo carácter; palabras que los que no las conocen las miran como aves de mal agüero; pero los que tienen ojos, juzgan; yo, juzgando, digo que es un dolor que no haya en España revolución. La revolución se reduce..."*

Los puntos suspensivos en los que acaba esta cita son los puntos suspensivos del original. Lo que le sigue no es el pensamiento de este diputado americano, sino de quien tomaba buena cuenta de lo que en el Congreso se decía. Este, en cursiva añadía: *"Quiso definirla* —se refiere a la revolución—, *hubo desorden y se sentó"*. Resulta evidente a la luz de estas escasas pistas el poco eco, en apariencia, que suscitó la intervención del Sr. Mejía, sobre todo, cuando parecía querer hacer apología de lo que para algunos diputados era un concepto y una práctica que no convenía mentar. No se le permitió definir la revolución. Ni siquiera le dejaron, paradójicamente, quienes estaban haciéndola, y la respuesta a la pretensión de que América debía contemplarse incluida en el plan de arreglo de las provincias procedió de los diputados Argüelles y Pérez de Castro. Ni uno ni otro estaban conformes, puesto que las circunstancias de aquellos territorios no eran las de la Península, invadida por los franceses. Para el segundo, además, todo en aquel *"país"* era diverso, y no podía, por tanto, aplicarse un mismo reglamento. Resultaba ser una especie de mundo aparte [24].

Con una rapidez extrema, el 23 de ese mismo mes se deja constancia ante la Cámara de diputados de que el Presidente de la misma ha nombrado, entre otras, a los miembros de la nueva comisión de arreglo de provincias, integrada por: Francisco López Pelegrín, Vicente Traver, José López, Felipe Aner, Manuel Luján (único diputado que ya estuvo en la anterior comisión), Andrés Esteban, Nicolás Martínez, Antonio Valcárcel y José Morales Gallego [25].

De los nueve miembros de esta segunda comisión, conviene resaltar que cinco de ellos habían intervenido en la discusión del anterior proyecto, y de éstos, sólo Aner, Lujan y Pelegrín se mostraron partidarios del mismo. Los otros dos restantes, Traver y Esteban, como se recordará igualmente, no dudaron en dar argumentos que lo invalidaban. En cualquier caso, no sabemos los criterios por los cuales la presidencia de la Cámara optó por estos diputados y no por otros. Pero aun desconociendo la posición de los cuatro res-

[24] D.S.C., 20/12/1810, pp. 197-201.
[25] D.S.C., 23/12/1810, p. 217.

tantes respecto al problema, cabe suponer que se intentara buscar un mínimo equilibrio que hiciera posible su solución. Lo que se estaba planteando en las discusiones del proyecto no era, como hemos podido ver, sólo una cuestión de rentas, de necesidad de introducir reformas en el sistema hacendístico vigente. Era, quizá ahora más de lo que lo había sido en el pasado inmediato, un problema político, en el que se debatía sobre las prerrogativas de los pueblos, sobre su mayor o menor capacidad para dirigir los asuntos considerados como propios, sobre cómo, en suma, organizar su gobierno. En las circunstancias que caracterizan este momento —recordemos, crisis de autoridad, crisis de soberanía— existía un problema evidente, ya constatado por la Junta Suprema Central Gubernativa del Reino en su breve pero intenso período de vigencia (entre septiembre de 1808 y enero de 1810) y, en parte resuelto, como era el de la asunción precisamente de la soberanía por parte de las juntas locales y provinciales. Ya aquella se encargó, en 1809, de reformarlas, intentando socavar su soberanía, y haciéndolas depender directamente de la Central. El temor a un gobierno de tipo federativo y la necesidad de centralizar recursos humanos y políticos, así como la misma gestión del poder, justificaban la adopción de esta medida, en un momento en el que todavía no se sabía qué tipo de salida se iba a dar a la crisis de soberanía [26]. Ahora, a propósito de lo que se denomina en las propias Cortes como "arreglo de provincias", vuelve a suscitarse, casi sin solución de continuidad una cuestión semejante que, en realidad, nunca había quedado resuelta. Posiblemente porque cuando ello se intentó se carecía de un mínimo referente constitucional, pero después del Decreto de 24 de septiembre de 1810, las cosas no podían seguir planteándose con la misma incertidumbre y ambigüedad. La soberanía, sin duda, residía en la Nación, y ningún otro organismo o instancia podía arrogársela. El poder, por su parte, no podía ser ya nunca más un poder absoluto, que diera pie a la arbitrariedad y al abuso, sino un poder moderado, encarnado en la Monarquía como poder constituido y delegado, que representaba al mismo tiempo la continuidad histórica, y en unas Cortes, cuyos miembros elegidos por el pueblo, un pueblo mayoritariamente de ciudadanos y no de súbditos, representaba a esa nueva comunidad de intereses que era la Nación. Se intentaba así, mediante la separación de poderes, mantener un equilibrio, pero este iba a ser un equilibrio y una armonía acorde no con una sociedad establecida sobre criterios estamentales, sino de ciudadanía; sobre la base del principio de igualdad ante la ley.

Posiblemente por todo esto, porque para algunos diputados esta cuestión era tan importante como el modo en que se recaudasen las rentas, insistían

[26] Véase respecto al significado de dicho proceso PORTILLO, J. M., *Revolución de Nación...*, pp. 198-202, sobre todo.

en algunas de sus intervenciones en que, en realidad, lo que estaban tratando era una cuestión constitucional, y no meramente hacendística. Era algo que afectaba, además, a los individuos —concepto y palabra ajena al discurso del Antiguo Régimen y que empieza a abrirse paso poco apoco— a esos miembros de la colectividad que eran portadores de derechos y deberes, que tenían unos intereses particulares, no siempre, por lo demás, coincidentes con el interés general. Si recordamos, hubo un diputado que en su intervención insistió en que no se podía estar planteando y defendiendo para los niveles superiores de gobierno de qué modo evitar la concentración y confusión de poderes y de funciones, y olvidar esto cuando se hablaba del gobierno de los pueblos y de las provincias. En la práctica, no obstante, sabemos que el sistema de representación, por ejemplo, adolece de corporativismo, y que ello pudo debilitar, aunque no eliminar lo que en teoría quería ser una defensa del individuo como tal y de sus derechos en el nuevo marco político que se quería construir. Pero, ambos espacios parecen en este primer momento del liberalismo estar abocados a una inevitable convivencia, que no anula, por lo demás, el carácter revolucionario de sus actuaciones.

Los miembros de la nueva Comisión no lo tenían, pues, nada fácil. Su tarea tenía que ver con el arreglo de la recaudación de las rentas, pero era a la vez una cuestión que afectaba a la constitución de la Monarquía, en un momento muy delicado, marcado por el conflicto bélico y la ausencia del rey. Quizá por ello, no sólo debían contar con el anterior plan y con las intervenciones a que dio lugar su discusión, sino también con aquellos materiales que llegaban a las Cortes procedentes de los diversos territorios de la Monarquía. Así, por ejemplo, éstas ordenaron que se remitiese a dicha Comisión un conjunto de representaciones procedentes de varias instancias de poder en el antiguo Reino de Valencia, tales como, la Real Audiencia, la Junta Superior de dicho Reino, el gobernador militar y político de Alicante, el Ayuntamiento de la misma ciudad, sus diputados del común, síndico personero, y procurador general. El motivo u objeto de estas representaciones era la formación, precisamente, de dicha Junta. A todo ello se añadían, también, las representaciones del intendente interino del ejército y provincia y del subdelegado interino de rentas de Valencia, en las que se trataba acerca de la *"intervención de la entrada de caudales que quiso establecer la Junta de aquel Reino, y de la formación de una Junta congreso"* [27]. La presencia de todo este material en manos de la comisión da cuenta del modo en que la realidad estaba presente e interfería la actuación y las decisiones de los diputados. A veces de forma improvisada, a golpe casi de acontecimiento, y conforme el curso de la guerra

[27] D.S.C., 9/2/1811, p. 523. Sobre Valencia véase ARDIT, M., *Revolución liberal...*, pp. 120-218.

establecía sus dictados, los representantes de la Nación van construyendo sus intervenciones, sus discursos, sus réplicas y contrarréplicas como si se tratara de un plan perfectamente trazado. Lo cierto es que plan o proyecto pudo no haberlo, pero el resultado de cada una de las actuaciones de esas Cortes iría dando vida a una nueva "constitución de la monarquía".

EL "REGLAMENTO" PROVISIONAL

Cuando tan sólo había transcurrido un mes, el 1 de marzo de 1811, la Cámara de diputados conoce que la comisión para el arreglo de las provincias ha terminado sus trabajos y cuenta con un proyecto para ser discutido. El día cuatro se lleva a cabo la primera lectura de dicho proyecto, de modo que los diputados pudieran iniciar su discusión sabiendo su contenido. Esto resultó no ser suficiente para algunos de los miembros de la Cámara, como Quintana, quien solicitó que se imprimiera. Por el contrario, dos de los componentes de la comisión, los diputados Luján y Aner, no opinaban lo mismo. Para éstos, era urgente que se aprobara este proyecto, que al fin y a la postre no dejaba de ser interino, dadas las circunstancias de guerra, y que no se dilatara su discusión teniendo en cuenta que en su elaboración se había tenido muy presente el contenido de las discusiones del primer proyecto, intentando *"conciliar"* todas las opiniones, y tratando de no perjudicar *"las facultades de las autoridades existentes"*. Los diputados Villanueva y Rovira, por su parte, coincidían con el sentir de los comisionados: urgía su aprobación y, en cualquier caso, de ser discutido, debía hacerse globalmente, pues así lo exigía *"la salud de la Patria"*. El proyecto debía contemplarse, según Aner, *"como uno de los remedios más eficaces para curar los males de las provincias, y el medio de enlazar las Cortes con la Nación"*. A la luz de estas intervenciones, el diputado Quintana rectificó la que había sido su primera intervención, pidiendo que se leyera a lo largo de tres días, y que en el cuarto, finalmente, se aprobara. De este modo se podía dar cabida a la modificación, si la hubiere, de alguno de sus artículos. *"No estamos en tiempo de buscar la perfección* —apuntaba—. *Las provincias sufren: es menester acudir al remedio con rapidez..."*. Finalmente, el diputado Esteban, como miembro también de la citada comisión, propuso que se podía discutir el reglamento en los días sucesivos dividiendo su contenido, en cuanto a las Juntas, en tres partes: su formación, sus atribuciones y su correspondencia con las autoridades. En estos términos se acordó volver a leer el plan al día siguiente.

Transcurrieron dos días cuando esto ocurrió. Tan sólo el diputado González intervino manifestando, entre otras cosas, que dicho "reglamento" le

parecía muy *"juicioso"*; la experiencia con las juntas había sido, según él, beneficiosa y, desde esta perspectiva, el sistema propuesto le parecía el más conveniente. El día 6 de marzo tuvo lugar la tercera lectura, aprobándose seguidamente los cuatro primeros artículos del plan propuesto, tras algunas modificaciones y añadidos. En ninguna de las dos ocasiones hubo excesivas discrepancias, al menos no se deja constancia de ellas en el Diario de Sesiones [28].

En los días que siguieron del mes de marzo el tema siguió tratándose, aunque al parecer sin que se plantearan grandes modificaciones al texto presentado por la comisión, de modo que la mayor parte de los artículos fue aprobada por la Cámara. Cuando el Presidente de la misma dio por concluida la discusión, los diputados Dueñas y Aróstegui hicieron sendas propuestas. El primero pidió que se añadiera al reglamento que las Juntas nombraran un "síndico del bien del público" o "procurador síndico" encargado de velar por la correcta conducta de los empleados, pues en muchos casos "después de haber servido al intruso, han sido repuestos en sus empleos y sueldos con poco o ningún examen de su conducta e intenciones". Por sus parte, Aróstegui llamó la atención sobre la necesidad de que en aquellas provincias ocupadas por los franceses y en las que, por tanto, no se podían celebrar elecciones para las Juntas, se mantuviesen las aprobadas por la Junta Suprema Central o por el Supremo Consejo de Regencia. Eso sí, ateniéndose en sus actuaciones a lo dispuesto en el reglamento que estaba apunto de sancionarse [29].

De la preocupación que este tema provocaba y de su interés pueden ser muestra las "memorias" remitidas al Consejo de Regencia y de éste a las Cortes por diversos ciudadanos, en las que daban su parecer sobre este tipo de organismos —las Juntas— y sobre su conveniencia o no. La Comisión resumió el contenido de una de esas memorias. En ella se decía que las juntas superiores no eran convenientes *"por los males que han traído"*; tampoco lo eran las juntas corregimentales, que destacaban por su inutilidad. Aquello que proponía y que consideraba efectivo era la constitución de un *"solo Congreso superior en cada provincia"*, en la forma y modo en que se ha llevado a cabo en Cataluña. Respecto a unas y otras, la comisión disentía de la opinión del autor de esta propuesta, puesto que tanto las provinciales como las corregimentales o de partido eran perfectamente útiles en las actuales circunstancias. Pero lo que más parece molestar a quienes han redactado el reglamento que se discute es la razón que se ha dado para descalificar a las juntas de partido. Lejos de atenerse a los principios aprobados por estas mismas cor-

[28] D.S.C., 1/3/1811, p. 609; 4/3/1811, pp. 625-626; 5/3/1811, p. 632; 6/3/1811, p. 640.
[29] D.S.C., 11/3/1811, pp. 660-661.

tes, la propuesta parece orientarse, según los comisionados, hacia una vuelta a la confusión de poderes, especialmente el judicial: *"pues se deja decir que las Audiencias han sido y deben ser los verdaderos teatros* (son palabras suyas) *de donde sale toda jurisdicción civil, criminal, política y económica"*. ¿Era este un intento de introducir una visión y un proyecto político basado en una concepción del poder judicialista? Eran, en suma, unas ideas y unas expresiones que parecían repugnar a la comisión, la cual, al tiempo que concluía afirmando que el autor de dicha memoria podía seguir pensando lo que quisiera, se reafirmaba en el papel de las juntas de corregimiento como órganos comisionados de las de Provincia [30].

El 16 de marzo, la comisión presentó su dictamen sobre los artículos que habían quedado pendientes, tal y como se dice en el Diario de sesiones de las Cortes, así como sobre ciertas proposiciones hechas por algunos Diputados y aprobadas por las mismas, excepto, y no debió ser casualidad, la presentada, dicen, por Borrull. No se aclara nada más al respecto, ni se dan razones que justifiquen tal desaprobación. Por lo que sabemos de este diputado valenciano, pudo ser la suya una propuesta cercana en algún punto a la memoria citada, presentada por un ciudadano y que se discutió sin aprobarse [31].

El *Reglamento de Provincias*, de 18 de marzo de 1811, aparece reproducido en su integridad en el D.S.C. del 28 del mismo mes. De él debemos destacar su carácter interino o provisional *"hasta que en la Constitución se establezcan las reglas, modo y forma de las juntas de provincia"*, y por tanto su supeditación a lo que las Cortes establecieran al respecto en la Constitución que se elaboraba. Igualmente, la concepción que en el mismo se tiene de lo que deben ser estas juntas y de lo que representan. Son ante todo, y la experiencia lo avala, los órganos que, precisamente por estar más cerca del pueblo, mejor lo conocen y mejor pueden velar por sus intereses, que son los intereses de las *provincias*. Nadie mejor que las Juntas Provinciales para conseguir lo que son los objetivos que guían a las Cortes: la salvación y la felicidad de la Nación, y *"reanimar el espíritu público"*, sirviendo de enlace y de contacto con las demás autoridades. Las facultades que deben reunir han de hacer posible tres cosas: *"la confianza de los pueblos"*, mantener *"la más estrecha armonía con las demás autoridades"*, y, finalmente, que *"sean un apoyo firme del Gobierno"*.

En tan pocas líneas, aquellas que preceden al articulado del Reglamento, se nos ofrece ya un esquema o propuesta del modo en que debe articu-

---

[30] D.S.C., 14/3/1811, pp. 681-682.

[31] D.S.C., 16-3/1811, p. 695. Sobre Borrull y sobre lo que significaba su posición en las Cortes de Cádiz véase: García Monerris, C., "La diversidad de proyectos políticos...", y Aliena, R., "La teoría política de l´absolutisme a les primeres Corts de Cadis: el llenguatge judicial", Fradera, J. M., Millán, J., Garrabou, R. (Eds.), *Carlime i moviments absolutistes*, Vic, Eumo, 1990., pp. 151-168.

larse el poder, en el que no sólo se contempla su vértice, sino, sobre todo, la base. Son momentos —recordemos que aún no se ha aprobado la Constitución— en los que la Nación, de la que tanto se habla y a la que tanto se apela, se está construyendo. Y esto se hace no sólo desde el centro, sino también desde la periferia; no sólo desde las Cortes, sino también desde las provincias. Aquí el término "provincia" se llena de contenido político. No es sólo una división meramente geográfica, física y territorial a la que se le va a dar un contenido administrativo, desprovista de representatividad. Independientemente de que estemos ante una división provincial que es la heredada del siglo XVIII, hemos de entender aquélla como una instancia política y un espacio social desde el que se discrepa y desde el que también se construye esa Nación. Es esta una tarea que necesita que los esfuerzos se canalicen y se aúnen. La forma de que esto sea así, de que se tienda a la armonía y se aleje el conflicto, es a través de esas Juntas Provinciales.

Estamos ante un Reglamento que va a servir de base a la posterior regulación que sobre el tema hagan las Cortes en la Constitución y fuera de ella. Desde este punto de vista, tal y como se nos ha dicho [32], estas Juntas son el precedente más inmediato de las Diputaciones que emanan de dichas Cortes. Su contenido, un total de 48 artículos, aborda las cuestiones relativas a la elección de dichas Juntas, su composición y cargos, y, por último, sus funciones. Se establece que en cada provincia habrá una *"Junta superior"*, cuyos miembros han de ser elegidos siguiendo las normas y directrices establecidas en la elección de los Diputados a Cortes (art. 1°). Estarán integradas por nueve miembros. Pero en las provincias en que su número de corregimientos o partidos sea superior a ese, elegirán a tantos individuos como corregimientos, debiéndose elegir un vocal por partido. En caso de no existir esa división, es al común de vecinos a quien corresponde elegir al total de vocales. Junto a los miembros de libre elección, forma parte de la misma con voz y voto el Intendente de la provincia (art. 2°), y el Capitán General, que la preside (art. 3), Ambos garantizarían, a nuestro modo de ver, la presencia de otros poderes, no estrictamente locales, ni civiles, pero que sí tienen su ámbito de actuación en la provincia. Son a su vez, el modo de articular la periferia con un centro político dislocado por la guerra, pero que se reconstruye sobre bases nuevas derivadas del principio de soberanía de la Nación. Y son, también, el modo en el que viejas autoridades, al menos viejos cargos, puedan integrarse de modo no conflictivo (aunque no siempre es posible) en el

[32] MUÑOZ DE BUSTILLO, C., "Los antecedentes de las Diputaciones provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, T. LXVII, 1997, pp. 1179-1192; *Id.*, "Los otros celadores del orden constitucional doceañista: Diputaciones provinciales y Ayuntamientos constitucionales", IÑURRITEGUI, J. M., PORTILLO, J. M. (Eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 179- 213.

nuevo entramado administrativo. En cualquier caso, en estos momentos, lo importante no es tanto la permanencia de viejas instituciones, como podía ser la intendencia, cuanto quien las ocupa y el talante político e ideológico del mismo. En este sentido, las intervenciones de los diputados tendentes a denunciar a los "empleados" no carecían de sentido. Su acción de gobierno, más allá de las reglas por las que debía seguirse, podía y en ocasiones solía trascender a éstas, a la propia institución que la justifica, y va más allá de la norma establecida. Por lo demás, la confusión en este tipo de situaciones no podía dejar de darse, sobre todo teniendo en cuenta que algunos de los cargos que se mantenían eran propios de un ordenamiento político aún no extinguido completamente a pesar del contenido de un Decreto como el de 24 de septiembre de 1810. Que se hablara de separación de poderes y que al mismo tiempo un Intendente siguiera teniendo como competencias propias las de guerra, hacienda, policía y justicia no dejaba de ser una paradoja, aunque bastante frecuente, y un obstáculo en el despliegue y en la operatividad del nuevo marco constitucional que se pretendía dar a la monarquía [33].

Los artículos 4º al 12º se ocupan de aquellas cuestiones que tienen que ver con los casos particulares de Galicia, tiempo del cargo de vocal, o adecuación de las Juntas ya existentes a las condiciones de lo establecido en el Reglamento. Quizá lo más destacable en este punto sean los artículos 11 y 12. En el primer caso se advierte que dichas Juntas, una vez constituidas, no pueden modificarse ni en sus atribuciones ni en su forma. Sobre esta advertencia, pensamos, debió pesar considerablemente lo que había sido la experiencia de algunas provincias, en las que al margen de las directrices y normas que desde el gobierno central se daban, pocos meses atrás algunas autoridades, como el Comandante General Bassecourt, en Valencia, constituyeron por su propia cuenta una Junta Congreso, integrada por un número superior de miembros a los previstos en la Real Cédula de 17 de julio de 1810 y en la que el Capitán General compartía las responsabilidades de Gobierno. En el segundo caso se aludía a las provincias ocupadas por los franceses. En ellas, mientras se mantuviera esta situación, debían seguir las Juntas allí constituidas. Cuando recobraran su libertad, sin embargo, debían elegirse otras y funcionar conforme a la nueva normativa.

El grueso del articulado (artículos 13 al 38) se ocupa de las diversas funciones y atribuciones de las Juntas provinciales que crea este Reglamento. La

[33] Sobre la administración y la confusión de poderes en el Antiguo Régimen puede consultarse GONZÁLEZ ALONSO, B., *El Corregidor castellano 1348-1808*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970; GARRIGÓS PICÓ, E., "La organización territorial...'; GARCÍA MONERRIS, E., "Ordenación administrativa. Orden público y buen gobierno. La separación de intendencias y corregimientos de 1766", FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P., y ORTEGA LÓPEA, M., (eds.), *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*, Vol. 3, Madrid, Alianza, 1995, pp. 133-150.

primera y más importante de todas es la de servir de conducto directo que comunique a los pueblos con el Gobierno (Consejo de Regencia y Cortes), haciendo llegar a estos todas las órdenes y disposiciones emanadas de aquél. Alistamiento y contribuciones, recaudación de caudales, estimular a los pueblos para que introduzcan el sistema de encabezamiento y rendición de cuentas a la tesorería de la Hacienda pública (como único organismo que tiene autoridad en esta materia), no pudiendo las Juntas, ni tampoco los intendentes, disponer sin más de cantidad alguna, salvo que el Gobierno así lo disponga (artículos 13-20). Junto a las funciones que tienen que ver con estas cuestiones citadas, se les encomienda también la formación de censos de población en las respectivas provincias, con distinción de clases, y de estadísticas que anualmente den cuenta a las Cortes de la economía de cada pueblo: de su agricultura, de su industria y de su comercio (artículo 21). Mostrando un espíritu igualmente ilustrado, el fomento de la educación y el establecimiento de escuelas constituye, también, otra de las competencias que se les asignan (artículo 21). En un momento en el que urge fomentar el amor a la *"Patria"* y crear ciudadanos fieles a la monarquía, pero también al nuevo orden constitucional, *"fomentar y establecer escuelas de primeras letras de ambos sexos"* es una tarea irrenunciable y central *"por lo mucho que influye* —dicen— *la educación de los niños en la conducta y costumbres de toda la vida"*.

El contexto bélico en el que transcurre la vida política en esos años se deja ver, como no podía ser de otro modo, también en este articulado. El control sobre las contratas de vestuario, víveres, municiones, armas y demás utensilios queda entre sus funciones, de modo que no se provoque el desorden que en otras ocasiones ha producido esta actividad, y para que se eviten los abusos y fraudes (artículo 25). Directamente relacionado con esto, una de las finalidades por las que, se nos dice, se han constituido las Juntas provinciales, es la de auxiliar a los jefes militares y al ejército, tomando las providencias que se consideren oportunas en cada momento de acuerdo con el intendente, cuando pasen las tropas por el territorio, cuando se necesiten víveres u otras situaciones que puedan llegar a darse. Pero quizá, aquello que más nos llama la atención, no es tanto este artículo 26 y ss., como el contenido de los artículos 30 y 31. Si algo se deduce de ellos es que la autoridad civil, la autoridad que representan las Juntas provinciales, queda por encima de la autoridad militar, no en cuestiones que tienen que ver con la acción bélica directamente, pero sí en aquello que incumbe a la población civil, a los ciudadanos y a sus derechos como tales. *"La distinguida clase militar"*, se nos dice, por su naturaleza *"es el amparo y apoyo de los ciudadanos"*, y por esta razón deben protegerlos y respetar el orden establecido:

"...no es de temer que los atropelle, pues nada hay más ajeno de una profesión tan ilustre, creada para proteger al débil, para arrostrar los peligros y para combatir las fuerzas enemigas, que tratar de alterar el orden civil y los derechos más sagrados de propiedad y de libertad individual: por lo mismo, ningún jefe militar, bajo ningún pretexto, por especioso que sea, tendrá facultades para usar de la fuerza ni molestar en manera alguna a los pueblos".

Y si este enunciado es duro, y esclarecedor respecto a los principios y cultura política que anima a los redactores del Reglamento, no lo es menos el siguiente artículo, cuando en él se exige un respeto mutuo entre todas las autoridades, militares, civiles y judiciales, debiendo los jefes militares garantizar que la tropa y la guerrilla sean igualmente respetuosas con las juntas de provincia, con los concejales de los pueblos y con las justicias. Porque de este modo, se obedecerá *"a la ley, a la Nación y al Rey"*. El orden de enunciación de estas palabras posiblemente no sea fortuito. Quizá aquí, nos atrevemos a decir que, contrariamente a lo que rige en otras ciencias, el orden de los factores sí que podría alterar el resultado. Parece planear entre los diputados el temor a la superioridad militar, a que la guerra pueda condicionar la solución que por vía constitucional se está intentando dar a la crisis abierta en 1808, y que, pocos meses atrás, antes de constituirse las Cortes, se había dejado ver con bastante claridad[34].

Los artículos 39 al 44 tratan de la formación de comisiones en los lugares cabezas de corregimiento o partido y en los pueblos de más y de menos de doscientos vecinos. Se trata de comisiones cuyos miembros deben ser nombrados del mismo modo que lo ha sido los de la Junta Provincial, a cuyo servicio y órdenes quedan dichas comisiones. Todo el territorio quedaba así bajo el control de la autoridad que representaban las Juntas de Provincia.

Finalmente, en la misma línea del artículo 31, los artículos 46 y 47 abordan una vez más la espinosa cuestión de las relaciones de estas Juntas con las otras autoridades, tanto Audiencias y demás Tribunales Reales, como con el ejército. La obediencia a las órdenes dimanadas del Consejo de Regencia, por parte de cada una de estas instituciones, y la búsqueda de la mayor armonía posible, sobre todo en un momento de guerra como el que se vivía, eran objetivos prioritarios. No obstante, lo más destacable es la insistencia en la idea de que son estas Juntas el conducto directo a través de las cuales los pueblos se deben comunicar con el Consejo de Regencia y con las Cortes, así como con las Audiencias y el ejército. Este último, y en particular los capitanes generales, deben centrar su actividad en la defensa de la provincia y de la patria, auxiliados en todo lo que sea necesario por las Juntas, pero no po-

[34] PORTILLO, J. M., *Revolución de Nación...*, especialmente pp. 159- 256.

drá en ningún momento *"crear ni dar empleos civiles o militares"*. Se trataba de restringir cualquier tipo de facultad que pudiera exceder los márgenes de maniobra en los que se pretendía situar la acción de estos cargos. Sólo desde el centro político tenían cabida ciertas actuaciones y la toma de determinadas decisiones, con la finalidad explícita de dirigir la crisis desde los órganos expresamente creados para ello. La Regencia, desde comienzos de 1810, iba a desempeñar este tipo de funciones ejecutivas, especialmente la de dirigir el conflicto bélico. Las Cortes, por su parte, se habían constituido como órgano en el que estaba representada la Nación y las Juntas formaban parte de esa Nación, eran también la Nación, y no sólo un instrumento de carácter y naturaleza meramente administrativa al servicio del poder ejecutivo.

En estos momentos, y conforme a este Reglamento, el grado de centralización que se estableciera no anulaba la capacidad de actuación y de gobierno de los pueblos, contemplados como espacios económicos, pero también ***aun*** políticos. Es cierto que, de alguna manera, ya se anticipan algunos de los principios que luego vamos a encontrar en la Constitución de Cádiz y en las disposiciones que regulen después el poder local y provincial, tales como la dependencia jerárquica y la centralización "relativa". Pero la centralización se toma aquí, en 1811, y más en un momento de guerra y de supeditación al enemigo de algunos de los territorios, como sinónimo de libertad política, como garantía de la libertad de las "provincias" (libertad frente al invasor y frente al despotismo en el interior). Éstas constituían, además, un espacio en el que se daba cabida a la libertad de los individuos. Por ello, da la impresión de que el concepto de libertad que se está manejando en este caso es un concepto con doble significado, antiguo y nuevo, republicano y liberal a la vez. Porque las municipalidades, las provincias, son el ámbito desde el que los ciudadanos, libres por naturaleza, pueden y deben defender al mismo tiempo los intereses privados individuales, pero también y sobre todo, los públicos o generales, los de la Nación, de cuya constitución participan. Por un lado, parece que se reclama una especie de ciudadanía activa, de compromiso político de defensa de la libertad de ese pueblo. Da la impresión de que aquello de lo que se parte, no son tanto los derechos (libertad) del individuo, como los derechos (libertad) de la comunidad[35]. Por otro lado, sin embargo, el espacio provincial, el espacio que va a corresponder ahora a esas juntas y posteriormente a las Diputaciones, se va llenando de un contenido, de unas competencias y de unas funciones en las que sí que tendrá cabida el individuo y sus derechos e intereses particulares; en las que sí que cabrá hablar de libertad civil en un sentido moderno, en un sentido no político.

[35] Sería ésta, en principio, una línea de pensamiento próxima al liberalismo que pudo representar Martínez Marina. Al respecto véase FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P., "'Observaciones políticas'...".

Si en algo se diferencia este primer momento del que representó la propia Constitución y las disposiciones siguientes en materia de gobierno local fue precisamente en esto. En estas últimas, es esa faceta la que cobra fuerza y protagonismo, puesto que la libertad política, el poder político queda en manos, no de las diputaciones, sino del jefe político. Aquéllas van a ser la tribuna desde la que se gestionen y administren los intereses individuales, económicos, particulares. Es desde este punto de vista, desde donde el nuevo ordenamiento basado en la Constitución de 1812 contemplará la noción de autogobierno.

Recientemente, y en relación precisamente al debate sobre los territorios durante los años de la primera experiencia constitucional en España, J.M. Portillo ha señalado cómo el punto de partida de dicho debate fue "el tratamiento de la libertad", oscilando, como también hemos podido ver en la discusión del Reglamento de 1811, entre una concepción de *"libertad entendida como continuidad de tradiciones (...),o defendida como capacidad de autogobierno"*. El autor insiste en que es esta última noción la que va a cobrar mayor fuerza en dicho debate, pasando a formar parte *"de esa nómina de libertades, civiles y no políticas, necesarias para asegurarla frente al despotismo"*. La posición de los diputados liberales no era ciertamente fácil, pues se trataba de dar cabida al territorio en el nuevo ordenamiento político, pero sin que ello debilitara la *"potencia política de la nación"*. Por ello, el modelo finalmente diseñado distribuyó cautelosamente los ámbitos de poder, y de libertad, política y civil, repectivamente, entre el Jefe Político y la Diputación[36].

No obstante esto, es cierto también que el lugar que va a ocupar lo que conocemos como gobierno local, en un sentido muy amplio, será objeto de cambios conforme el propio liberalismo vaya conformando también las diferencias en su propio seno, concretándose, finalmente, en un tipo de ordenamiento político y administrativo fiel a los principios que definirán el moderantismo. Será en ese momento, a partir de 1845, cuando acabe de consumarse lo que sólo se apuntaba en la cultura política constitucional gaditana. Esto es, vaciar de contenido político los ámbitos locales y provinciales. En este punto, la centralización cobra fuerza como parte integrante de otra cultura, la de la administración Un mismo término se llena de significados diversos en el contexto de circunstancias también diversas y en tiempos distintos. Primero, la guerra y la crisis política que se origina lleva a la Nación, reunida en Cortes, a dotarse de un nuevo ordenamiento político y jurídico en el que viejos términos como señorío o reino, desaparecen para ir configurando una nueva "geografía constitucional", en la que, se nos ha di-

[36] PORTILLO, J. M., *Revolución de nación...*, especialmente pp. 462-491.

cho, el territorio pierde su dimensión política preconstitucional[37]. Como parte de ese universo gaditano, el territorio cobra un nuevo sentido y una nueva dimensión que, pensamos, se deriva en gran parte del modo en que se va a establecer el procedimiento y las normas para la elección de las corporaciones municipales y de las diputaciones. Una elección basada en un sufragio que no alcanza la universalidad masculina pero que dista mucho del grado de restricción que de los derechos de ciudadanía política introducirá, primero la Constitución de 1837 y, luego, el moderantismo a partir de 1844-45. El carácter "popular", pues, de esas instituciones se mantendrá a lo largo de un período amplio de tiempo en el que los otros liberales, los progresistas harán de esos ámbitos de poder un espacio de lucha política, un lugar desde el que se debe construir el Estado-Nación. Esta especie de disfuncionalidad, o de esquizofrenia, en las normas que regulan los procedimientos electorales durante tantos años, los años, además, de la revolución, se saldará a favor del moderantismo. Pero estas son ya otras historias que no nos competen. Lo que queremos resaltar es que, por lo menos hasta ese momento, y a pesar de lo que se deriva del marco legal gaditano, el espacio de poder local siguió siendo un lugar privilegiado desde el que se hizo posible la revolución y con ella la construcción de un Estado-Nación liberal. Las palabras del primer presidente de la Diputación Valenciana, y Jefe Superior Político de la provincia, Mateo Valdemoros, pueden resultar lo suficientemente ilustrativas en este sentido. En el "Discurso inaugural" pronunciado en 1813 con motivo de la instalación de dicha institución, y haciendo uso de una encendida y apasionada retórica, se dirige a los diputados provinciales diciéndoles:

"En fin la constitución os llama para ser los atalayas y guardianes del magnífico edificio que ha levantado la sabiduría y la constancia: encargo asombroso, que pide una firmeza de bronce, una vigilancia incansable, un ojo penetrante y previsor. Angeles tutelares de nuestra gran carta, debeis velar día y noche su cumplimiento, y 'avisar a la superioridad la menor infracción' (...) Ahí está el código que es nuestra norma y nuestro consejo. La religión del juramento va a santificar vuestro empeño. Sed fieles a él; y que al acabar vuestra gloriosa misión podáis volver al seno de vuestras familias sin remordimiento alguno, y decir a vuestros hijos con sincera ternura: 'Vuestro padre fue uno de los que cooperaron, entre las contradicciones más obstinadas, a consolidar la constitución política de la monarquía, cuyos frutos óptimos recogeis vosotros en santa paz'. Seguid mis huellas, y legareis a los hijos de vuestros hijos un tesoro que no asaltará el ladrón, ni le roerán la oruga y la carcoma"[38].

---

[38] *Ibid.*

[38] *Discurso inaugural que al instalarse la Diputación Provincial de Valencia el día 6 de octubre pronunció su Presidente Don Mateo Valdemoros, Gefe Superior Político de esta Provincia.* Valencia, Imprenta Patriótica del Pueblo Soberano, a cargo de Vicente Ferro: 1813 (Biblioteca Valenciana, N.P. 946.73/145).

La alocución no parece dejar lugar a dudas. El ciudadano que se nos presenta es un ciudadano patriota, un ciudadano que debe hacer de la Constitución su fe principal. Un ciudadano activo y, por tanto, comprometido, no sólo en la defensa de sus intereses particulares, sino de los comunes, los de la Nación, los de la patria. Y un ciudadano, en fin, que debe responder también ante su familia y contribuir con su ejemplo a la realización de una empresa que todavía trasciende las puertas del Congreso de diputados. Martínez Marina no está ausente de esta concepción.

Llegados a este punto nos vemos obligados a volver a pensar sobre lo dicho, recapitulando en torno a algunas ideas. Tal vez, lo más significativo de este momento constitucional, de esta etapa de constitución de lo político y lo estatal, sea la definición jurídica de esos recursos con los que cuenta la Nación. La Nación misma, voz de origen latino que originariamente designaba a quienes tenían una misma expresión lingüística, es ahora objeto de una conceptualización nueva, prolongación de esa Patria preconstitucional que se alumbra en siglos precedentes. La Nación es un cuerpo jurídico con órganos que desempeñan funciones vitales para el conjunto del organismo. Esa metáfora orgánica, tan querida y tan común en esas fechas, describe bien las ataduras de las partes y la irrigación que precisan. No puede amputarse sin daño y sin menoscabo un órgano, ni ese órgano puede funcionar independientemente o sacrificando al resto. Para que un cuerpo (nacional) desempeñe bien sus tareas y se irriguen sus partes debe haber una mutua dependencia sin confusión de funciones. Los liberales piensan orgánicamente la Nación, y la vieja Patria preconstitucional se articula con instituciones nuevas o con tareas nuevas para completar o corregir disfuncionalidades. Por eso los liberales se presentaron como patriotas —y en eso son herederos de los ilustrados reformistas que alumbraron el sueño de una Patria bien organizada sobre la que revertieran las utilidades públicas— y sus hallazgos doctrinales y sus creaciones institucionales se conciben sólo como una tarea reparadora, una labor de composición de un cuerpo desarticulado, dañado. Por eso, la voz revolución, que pronuncia el diputado americano Mejía, parece disgustar e incomodar en ese primer momento constitucional. Por eso hay entre ellos esas enfáticas protestas de continuidades, esas invocaciones a una tradición de la monarquía de la que ellos serían deudores y herederos. Pero esa tradición que supuestamente les legitima no puede ocultar lo que Joaquín Francisco Pacheco pudo ver muchos años después, desde su particular ventana: las leyes políticas que idearon, tal vez fueron pensadas al margen de la realidad, tal vez sólo fueron un artificio de la teoría, pero sobre todo fueron un acto creador. Se pensaron con la audacia suficiente como para alumbrar un sistema nuevo de gobierno de los pueblos; se pensaron con la

necesaria osadía como para crear un cuerpo político inaudito, la Nación, y todo ello lo hicieron "como si acabara de salir de las manos de Dios": con temeridad, con arrogancia —como les reprocharon los realistas— o con la libertad que ellos mismos se concedieron en unas circunstancias de opresión, de guerra y de sojuzgamiento de la Patria. Eso al menos creyeron o pretextaron. Eso hemos podido entender nosotros ahora, muchos años después, tras haber intentado situarnos en la lógica de su discurso. Un discurso que tiene nombres y apellidos, que tiene protagonistas históricos que se sienten como tales, pero que no siempre saben demasiado bien cual va a ser el final de la empresa que inician, el final de su propia historia. Unos protagonistas que sienten especial temor ante la voz "revolución", porque tampoco saben aún lo que ésta puede llegar a significar. Quizá por esto, se sintieron fascinados por ella.