

ENSIMISMAMIENTO Y ALTERACIÓN CONSTITUCIONAL

(CONTRIBUCIÓN AL BICENTENARIO DE LA EMANCIPACIÓN)

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Miguel Herrero de Miñón*

“perdidas las Indias, pierde V.M. a España”

(Fernández de Villalobos *Mano de Relox que pronostica la ruina de América* (1687), ed. R. Academia de la Historia, Colección de Documentos Inéditos... de Ultramar, Madrid, 1899, t. 12, p. 376).

La historia no es la sucesión de episodios heterogéneos carentes de conexión y, por ende, de sentido y explicitar dicho sentido es la tarea del saber histórico. Para ello, la moderna historiografía ha decantado diferentes métodos y pautas hermenéuticas entre los que quiero destacar, a sabiendas de la inevitable simplificación, dos tipos ideales: la interpretación conspirativa de la historia, versión secularizada del providencialismo de antaño, y lo que cabría denominar interpretación mecanicista.

La primera considera que el devenir histórico está regido por la intención y la actuación de quienes, sean o no sujetos aparentes del proceso, son sus actores tanto más eficientes cuanto más ocultos. La segunda descarta esta secreta intención y subterránea gestión y considera que los fenómenos históricos tienen consecuencias no necesariamente queridas pero difícilmente evitables, de manera que, como las fuerzas físicas, determinan equilibrios y movimientos. Sin duda, la primera interpretación es afectivamente más satisfactoria, puesto que gusta a los hombres encon-

* Sesión del día 5 de octubre de 2010. Agradezco a los Pfrs. Pérez Prendes y Arrieta sus doctos comentarios al primer borrador de este ensayo. Mi gratitud al Director de la Biblioteca de esta R. Academia, Sr. Jérez, por su eficaz colaboración bibliográfica.

trar terceros a quienes atribuir la responsabilidad de los hechos que directa o indirectamente gravitan sobre ellos. Pero la segunda vía me parece, aunque menos satisfactoria, más realista, como más realista es la parte de la física que denominamos mecánica, estudiosa de las fuerzas y los movimientos por dichas fuerzas producidos, que la interpretación mítica de tales movimientos, propia del pensamiento primitivo. Si los hombres hacen la historia, dice Marx, no siempre saben que la hacen ni pretenden hacerla.

El análisis de la Emancipación americana, proceso iniciado ahora hace doscientos años, permite ejemplificar ambas escuelas de pensamiento. Así, Salvador de Madariaga, ilustre miembro de esta Real Academia, en su brillante *Cuadro Histórico de las Indias*¹ atribuye grande importancia, como causas de la emancipación, a la triple conjura antiespañola de masones, judíos y jesuitas expulsos, magnífico ejemplo de explicación conspirativa de un proceso histórico que, entre otras cosas, sirve para descargar en la espalda de terceros, distintos de los españoles de uno y otro hemisferio, la responsabilidad de unos hechos que, a juicio del autor mencionado, ambos deberían de lamentar. Con intención opuesta, pero igualmente conspiratoria, es la interpretación de la Emancipación como la empresa concebida y realizada conscientemente, desde el principio al final, por una serie de héroes fundadores². La explicación mecanicista de la emancipación consistiría, por el contrario, en detectar aquellos factores que indujeron y facilitaron la Emancipación por sus necesarias y no queridas y ni siquiera, al menos por todos, previstas consecuencias.

Al comienzo de su *España Invertebrada*, Ortega evoca a Mommsen y afirma: “la pluma suculenta desciende sobre el papel y escribe estas palabras: la historia de toda nación y, sobre todo de la nación latina, es un vasto sistema de incorporación”. Y con pluma no menos suculenta que la del gran romanista, continúa: “Esta frase expresa un principio del mismo valor para la historia que en la física tiene otro: la realidad física consiste últimamente en una ecuación de movimientos... Hemos entendido o explicado un fenómeno cuando hemos descubierto su expresión foronómica,... el papel que hace en la física el movimiento, lo hacen en la historia los procesos de incorporación”³.

Es al vector constitucional o institucional de tales procesos de incorporación y disgregación en la Emancipación americana al que dedicaré este ensayo, analizando sus precedentes, las fórmulas propuestas, utilizadas y frustradas, así como sus consecuencias en los años de la Emancipación y su eco hasta nuestros

¹ Buenos Aires, Editorial Sudamérica, 1945, p. 430 y ss.

² La refutación en la reciente historiografía a partir de F-X Guerra (vd. la recopilación de *Modernidad e Independencia. Ensayos sobre las Revoluciones hispánicas*, Madrid, Encuentro, 2009). Cf. Rojas, *Las Repúblicas de aire. Utopía y desencanto en la revolución de Hispanoamérica*, Madrid, Taurus, 2009.

³ OCCC, ed. 2009, III, p. 437.

días. No pretendo descubrir nuevos hechos y publicados están años ha los datos que manejo, ni menos agotar los filones que historiadores de pro habrán de explotar mejor que yo. Simplemente aspiro a dilucidar su sentido, algo que solo es posible cuando, en expresión orteguiana, los hechos se ven “de espaldas”, esto es, en pretérito perfecto. Por otra parte, lo limitado de mi punto de vista me obliga a prescindir de los contextos políticos e ideológicos del proceso o procesos constituyentes de la Emancipación. Queden así trazadas las fronteras del presente ensayo.

Lo que pretendo exponer y demostrar (y esa pretensión supone una determinada selección de los hechos a interpretar) consiste fundamentalmente en que el repliegue de lo hispano a lo español, de la Monarquía Católica, estructuralmente alterada, al ensimismamiento del Reino de España y de la nación española, frustró posibles alternativas a la Emancipación, provocó el ensimismamiento de los pueblos americanos y, a su vez, está en la raíz de conflictos todavía no resueltos en la propia España. Tal proposición se articula en las siguientes tesis.

Primero, desde los comienzos de la conquista quedó claro que las Indias eran parte sustantiva e importante de la Monarquía Hispánica. Ahora bien, desde un punto de vista jurídico-constitucional, las Indias se organizan como diferentes Reinos, incorporados a la Corona de Castilla, cuyo asimilismo difumina un tanto su sustantividad, pero que no impide la consolidación de una distinción fundamental entre “estos y esos Reinos”, expresión usual en la documentación oficial de la época.

Segundo, la politerritorialidad de la Monarquía Hispánica, gestada ya en el concepto de Monarquía propio de la Edad Media española, permitía compatibilizar plenamente unidad y pluralidad de cuerpos políticos calificados de naciones y que, desde la actual perspectiva, podrían calificarse de protonacionales⁴. Los defensores de tal concepción reconocen la sustantividad de los Reinos de Indias y, sin duda, quien mejor personifica esta posición es el venerable Juan de Palafox y Mendoza. Por el contrario, quienes propugnan, no la unión, sino la unidad y uniformidad legal e institucional de la Monarquía, son los más reluctantes ante las Indias; baste citar el ejemplo del propio Conde Duque⁵.

Tercero, el tránsito de la Monarquía Hispánica al Reino de España con Felipe V, coincidente con la decadencia de las Monarquías compuestas como forma de Estado, lleva a subestimar la sustantividad política de las Indias y a concebirlas

⁴ Cf. Jover, “Sobre los conceptos de Monarquía y Nación en el pensamiento político español del siglo XVII” *Cuadernos de Historia de España*, Buenos Aires, 1950, p. 101 y ss. Cf. Maravall, “Sobre el concepto de Monarquía en la Edad Media Española”, en *Estudios dedicados a Menéndez Pidal*, t. V, Madrid, CSIC, 1954, p. 401 y ss.

⁵ Olivares pensaba que las Indias habían puesto “esta Monarquía en tan miserable estado que se puede decir con gran fundamento que fuera más poderosa si hubiera menos aquel Nuevo Mundo” (citado por Elliott, *El Conde Duque de Olivares*, Barcelona, Crítica, 1990, p. 426).

desde una perspectiva colonial. Quienes comprenden la imposibilidad de mantener tal situación recurren a fórmulas constitucionales diferentes. Tal es el caso de los proyectos atribuidos a José de Abalos, al Conde de Aranda y a Godoy, frustrados merced al centralismo imperante en la Corte y del cual es prueba la evolución del pensamiento del propio Aranda.

Cuarto, las Cortes de Cádiz intensifican el asimilismo castellano y frustran las posibilidades de una organización federal e incluso confederal de la Monarquía. Ello impide que prosperen en la América en vías de Emancipación los proyectos monárquicos filohispánicos y a la vez el reconocimiento de la pluralidad protonacional ibérica emergente durante la Guerra de la Independencia y en las propias Cortes de Cádiz.

Quinto, el unitarismo así generado impregna la historia constitucional española, frustra las opciones autonomistas alternativas a las sublevaciones independentistas de Cuba y Filipinas y se muestra incapaz de resolver las reivindicaciones nacionalistas en la propia Península.

PRIMERA TESIS. La calificación jurídica de las Indias hispánicas es cuestión polémica en la historia del derecho y lo seguirá siendo mientras se atienda solo a los aspectos formales o materiales de la situación de aquellos territorios en el seno de la Monarquía. Desde un punto de vista formal, es claro que son “provincias” y “reinos” como las otras tierras europeas de la Corona. Tal es el juicio de Humboldt en el ocaso del sistema y tal la tesis de historiador tan afamado como Levene, aunque la situación social de las personas y de los bienes, en gran parte debida a la subsistencia de los derechos prehispánicos en la “República de Indios”⁶, no avale siempre tal calificación. Pero la cuestión que a los fines de este ensayo importa es precisar la sustantividad de tales reinos y provincias. Una sustantividad jurídica que se pone de manifiesto en las fórmulas de adquisición de dichos territorios primero, en la de su incorporación a la Monarquía después y en su configuración jurídico institucional en fin.

En cuanto a lo primero, la adquisición, como ha señalado Pérez Prendes⁷, Isabel y Fernando adquieren las Indias no en cuanto Reyes de Castilla, León, Aragón, etc., sino como “Reyes del Atlántico, Señores de la Mar Océana”. Por eso, Don Fernando, en la Concordia de Villafáfila de 1506, puede intitularse “Señor de las Islas del Mar Océano”. Y es claro, como dice el propio Pérez Prendes, que no se

⁶ Cf. Pérez Prendes, *La Monarquía Indiana y el Estado de derecho* Valencia, 1989, p. 125 y ss. y las referencias allí dadas. Como trasfondo comparado cf. Benton, *Law and Colonial Cultures: Legal Regimes in World History 1400-1900*, Cambridge, 2002.

⁷ *Ibid.* p. 49 y ss.

trata de un señorío dominical sino de la potestad pública de un Rey sobre sus nuevos Reinos.

Respecto de lo segundo, la incorporación, de las Bulas alejandrinas y del testamento de la Reina Católica resulta claramente que las Indias “han de quedar incorporadas a estos mismos Reinos de Castilla y de León”, algo que no establece, pero si corrobora la propia testamentaría del Rey Don Fernando. Son innumerables, en el mismo sentido, las referencias posteriores en todo tipo de normas. En consecuencia, se incorpora a la Corona de Castilla un nuevo Reino. Así lo declaran nítidamente las Leyes de Indias (III, I, 1^a).

Ahora bien, ya un indianista tan ilustre como Solórzano Pereira⁸ señaló que había dos maneras de incorporar nuevos territorios a una Monarquía: la incorporación y la unión *aeque principaliter*.

La primera supone la absorción de lo adquirido por el adquirente que extiende a aquel su organización institucional y su derecho. Sobre la base del derecho romano y de la Glosa, Solórzano lo expresa así: “los reinos y provincias que accesoriamente se unen o incorporan a otro, se tienen por una misma cosa y se gobiernan por las mismas leyes y gozan de los mismos privilegios del reino al que se agregaron”. La segunda, “aeque principaliter”, respeta la personalidad del cuerpo político así integrado que sigue siendo “reino de suyo”, esto es, manteniendo su personalidad diferenciada, sus instituciones y su derecho. En expresión del propio Solórzano, “cada uno se gobierna por diverso y conserva sus leyes y privilegios”⁹.

El mejor ejemplo del primer modelo es la extensión de los Reinos de Castilla y de León, a su vez unificados, por La Mancha, Extremadura y Andalucía. Los nuevos territorios se disuelven en el Reino castellano y solo “ad pompam” se suma a los títulos regio su mención nominal. El Rey se titulará “de Toledo y de Sevilla”, pero a tales títulos no corresponden otros tantos cuerpos políticos.

El segundo modelo se sigue a la hora de conquistar primero e incorporar a la Corona de Castilla después el Reino de Navarra, que permanece “reino de por sí” —según la formula de juramento de los Fueros por el primer Virrey—, de manera que la unión es “aeque principal, reteniendo cada uno su naturaleza antigua así en las leyes como en el territorio y gobierno” (Nov. Rec. I, VIII, 33).

A juicio del ilustre Consejero de Indias, los reinos americanos se habían incorporado a la Corona de Castilla por accesión y, en consecuencia, eran una mera

⁸ *Política Indiana*, Madrid, 1647. Cf. *Obras Póstumas*, Madrid, 1776.

⁹ *Política Indiana*, IV, 19, 37.

prolongación de los Reinos de Castilla y León y tal criterio ha sido seguido por parte de la más autorizada historiografía contemporánea. Sin embargo, en la propia obra de Solórzano¹⁰, hay sobrados testimonios de que ni todas las instituciones castellanas se extendieron a las Indias ni el derecho castellano se aplicaba en “aquellos reinos” sino como común y supletorio en defecto de su propio derecho, las Leyes de Indias. Un magistrado de las Audiencias indianas, el mismo de origen sardo, Pedro Frasso, en su propia opinión continuador de Solórzano, insistirá en esta interpretación¹¹.

A mi parecer, en las Indias se sigue una tercera fórmula, la integración en la Corona, que no en el Reino de Castilla. Fórmula a cuya decantación concurren equilibrándose tres factores divergentes.

Por una parte, la influencia de los juristas aragoneses consultados al efecto y que aportaron el legado de la experiencia politerritorial de la Corona de Aragón, en la cual, a los tres Reinos de Aragón, Valencia y Mallorca y el Principado de Cataluña, hay que sumar Cerdeña, Sicilia y Nápoles, conservando cada uno de ellos sus propias instituciones y derechos, bajo un soberano común, presente en cada Estado a través del respectivo Virrey. Tal es el “modelo mediterráneo” que tanto influyó en la organización global del Imperio¹².

De otra, el asimilismo castellano que, más allá de las titulaciones, había diluido en gran medida la personalidad de los diferentes Reinos de dicha Corona y, frente a lo ocurrido en la de Aragón, unificado sus Cortes.

Por último, la virginidad política de las Indias, carentes de una tradición semejante a la de Navarra. Navarra, siempre “reino de suyo”, conserva sus Cortes y otras instituciones, sin que sea de desechar la influencia del derecho castellano. La tradición política precolombina era, por excesivamente ajena, irrescatable, aunque no faltaron intentos en tal sentido, durante el periodo virreinal y a la hora de la Emancipación.

Las Indias son “aquellos Reinos” distintos de “estos”, diferencia que recoge, desde el primer momento y hasta la Emancipación, la titulación real. Sus instituciones

¹⁰ Solórzano, *Política Indiana*, IV, 19, 36, V, 16, 11 y en *Obras Póstumas*, cit. p. 178, se equiparan las Indias, sus Reinos y Monarquía a los Estados de Flandes. Cf. Elliott “Una Europa de Monarquías compuestas” ahora en *España, Europa y el Mundo de Ultramar*, Madrid, Taurus, 2009, p. 34 y ss. En línea opuesta, A. Pagden hace una lectura excesivamente rápida del texto de Solórzano ya citado (*Pol. Ind.* IV, 19, 37), expresamente referido al Reino de Aragón y lo entiende referido y aplicable a las Indias (!) “Identity formation in Spanish America”, en Canny & Pagden, *Colonial Identity in an Atlantic World 1500-1800*, Princeton University Press, 1989, p. 64.

¹¹ *De Regio Patronatu Indiarum Questiones aliquae desumptae et disuetate in aliqua quinquagi capita partitae, auctore Don Pedro Frasso, jurisconsulto turritano in Regno Limano Senatu Fiscis patro*, Madrid, Roman, 1775.

¹² Veasé el caso de Tomas Carleval, andaluz que fue durante veinticinco años magistrado en Nápoles, autor de *Disputationum juris variarum de iudicis, ad interpretationes regiarum legum Regni castellae et illis similibus, tam ex iure napolitano Quam lex utroque Communi, Civili et canonico*, Venecia, 1746 (debo esta referencia a la docta amistad del pfr. Ion Arrieta).

y derecho son diferentes de los de Castilla. Se organizan en grandes Virreinos que, en muchos aspectos, emulan y aun superan a los Reinos hispánicos europeos. Pero, en una época en que ya decaen las Cortes castellanas, organizan su vida política y representativa sobre una base municipal hasta hacer pasar la capital del territorio por el territorio todo y son gobernadas desde Madrid a través de una administración central especializada, el Consejo de Indias. Se trata, en fin de una unión, no de una simple incorporación, pero de una unión asimétrica¹³.

El error de desconocer esta tercera categoría procede de confundir los conceptos de Corona y de Reino. Este es un cuerpo sólido y enterizo; aquella una entidad plural capaz de abarcar varios reinos. Tal es la tradición constitucional aragonesa que, al menos desde el siglo XIII, reconoce la entidad politerritorial de la Corona, compuesta en su cenit histórico, por seis Reinos y el Principado de Cataluña, ya citados. Una tradición que los más recientes historiadores denominan “modelo mediterráneo”¹⁴ determinante en la concepción hispánica de “Corona” y a la que no faltan paralelos en otras latitudes europeas, como la de San Esteban, que excede al solo Reino de Hungría, o la de San Wenceslao que incluye al de Bohemia, pero no se reduce a él. Pero también en Castilla se diferencia la Corona de los Reinos que la integran como ha señalado Maravall¹⁵, destacando la posible fragmentariedad de estos que alumbró la tercera categoría de “tierras”. Los Reinos de España, tanto en la Corona de Castilla como en la de Aragón no son tanto *corpora* como *terrae*, es decir partes o fragmentos en diferente estado de coagulación política.

En el caso de las Indias, no se da la unión a lo navarro por las razones antes expuestas, pero la incorporación a la “Corona” de Castilla, no al Reino castellano, implica la no disolución de una identidad jurídico-política que tantos otros factores avalan. Si en alguna ocasión la vieja noción de “tierras”, como parte subordinadas pero sustantivas del conjunto denominado Corona pudo tener vigencia es en el caso de las Indias, cuyo descubrimiento, conquista y colonización prolongan la experiencia castellana de la Reconquista, según han señalado, trémolos retóricos aparte, Sánchez Albornoz y mucho después y, en tono más sereno, Sir John Elliott¹⁶, entre otros.

¹³ Cf. M. Rodríguez, *La “incorporación” de reinos. Notas y textos doctrinales de Derecho Común*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 2002.

¹⁴ Esta interrelación parece arrancar de Vicens Vives (*España. Geopolítica del Imperio*, Barcelona, Yunque, 1940) y se desarrolla en Lalinde (*La Corona de Aragón en el Mediterráneo medieval 1229-1479*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1979) y el propio Elliott.

¹⁵ Maravall, “El concepto de Reino y los Reinos de España en la Edad Media”, *Revista de Estudios Políticos LXXIII*, 1954. p. 81 ss, en especial p. 90 y ss. Cf. Maravall, “Sobre el concepto y alcance de la expresión Corona de España hasta el siglo XVIII” *Estudios de Historia del Pensamiento Español, La época del Renacimiento*, Madrid, Cultura Hispánica, 1984, p. 447 y ss.

¹⁶ Cf. Sánchez Albornoz, *La Edad Media española y la empresa de América*, Madrid, Cultura Hispánica, 1983; Elliott, *España, Europa y el Mundo de Ultramar*; cit. p. 153 y ss. El texto de Albornoz es de 1930.

Por último, en cuanto a su configuración, lo que Pérez Prendes ha denominado *La Monarquía Indiana* y como tal analizado, es claro que no es Castilla. Es un muy diferente complejo jurídico institucional, consolidado paulatinamente por una administración especializada —el Consejo de Indias— y la continuada experiencia de magistrados con responsabilidades de gobierno, por diversas que sean las interpretaciones que del mismo se den. Ya sea la de un prototoestado de Derecho, como sugiere el propio Pérez Prendes, ya sea la de un “Estado colonial”, ya sea la de un complejo caracterizado por la preponderancia de los derechos locales y las relaciones pacticias. Un complejo, en todo caso, singularizado por la yuxtaposición de dos “Repúblicas”, la de españoles y la de indios, unidas por la común naturaleza de súbditos del mismo Rey.

SEGUNDA TESIS. La Monarquía Hispánica, desde los Reyes Católicos hasta la Nueva Planta de Felipe V, era y se concebía como una pluralidad de cuerpos políticos distintos, gobernados conjuntamente, pero sin mengua de su identidad jurídica e institucional, de modo que, aun siendo regidas por un mismo soberano, lo eran como si fueran, porque en efecto lo eran, Estados diferentes. Sin que ello obste a que la identidad de soberano genere, más allá de las diferentes naturalezas regnicolas, una común condición de súbdito¹⁷. Por ello, en 1526, Carlos V podía hablar de “la República de todos mis Reinos”. Entre otros los de Indias, con súbditos tanto españoles como indios.

Un vasco del siglo XVII, José de Garmendia, lo expresó con claridad magistral: “se dispusieron en los Reinos de Castilla leyes particulares... en Aragón, Valencia y Cataluña se gobiernan por sus especiales bien defendidos fueros. En Navarra, aunque está incorporada a la Corona de Castilla, se mantienen y conservan las leyes particulares de aquel Reino rigiéndose por ellas todos sus habitantes. Con este mismo fin y motivo se dio principio a las leyes de la muy noble y muy leal provincia de Guipúzcoa”. Un siglo después, otro vasco, Fontecha y Salazar, tomando como fuente de inspiración a un valenciano, Crespí de Valladura, afirmaba que la unión de Vizcaya a Castilla “igual, principal y respectiva quoad caput et Regimen de cuya naturaleza es que cada Reino, Provincia, Pueblo o Iglesia de las que así se unen, se quedan con las mismas leyes, fueros, privilegios, usos y costumbres que antes tenían sin otra mistura y alteración que tener un mismo soberano, pero que en todo lo demás retienen su propia naturaleza”¹⁸. Los testimonios concordes con esta interpretación, rela-

¹⁷ Cf. Maravall, *Estado Moderno y Mentalidad Social*, Madrid, Revista de Occidente, 1972, I, p. 104.

¹⁸ *Escudo de la más constante Fe y lealtad*, ed. Bilbao (Delmas. Impresor del Señorío), 1876, p. 66, nº 115. El paralelismo de Crespí y Fontecha ha sido analizado por Ion Arrieta (“Las autoridades jurisprudenciales de la Corona de Aragón en el ‘Escudo’ de Fontecha y Salazar” en *Initium. Revista Catalana d’Història del Dret*, 1, 1996, p. 207 y ss. y “Los fundamentos jurídico-políticos del ‘Escudo de Pedro de Fontecha y Salazar”, en *Notitia Vasconiae. Revista de Derecho Histórico de Vasconia*, 1/1001, p. 142 y ss.), que prepara una edición y estudio preliminar del *Escudo*. El texto de Garmendia en *Nueva Recopilación de los Fueros, Privilegios, buenos usos y costumbre, Leyes y Ordenanzas de la muy noble y muy leal provincia de Guipuzcoa*, Tolosa (por Bernardo de Ugarte impresor de la misma Provincia), 1696, fol. 2.

tiva tanto a los Reinos peninsulares como a los Estados italianos o flamencos, son innumerables. Pero es precisamente esta interpretación la que Solórzano trae a colación en el dictamen atrás citado relativo a la precedencia del Consejo de Indias sobre el de Flandes calificando a las mismas Indias de Monarquía de múltiples reinos.

La génesis de tal complejidad es sobradamente conocida. Unión de las Coronas de Castilla y Aragón, conjunción esta última de diferentes Reinos, incorporación a la primera de Navarra, herencia borgoñona y portuguesa, conquista de Nápoles y del Milanesado, etc. Pero su concepción jurídico-política es continuación de la propia noción española de la Monarquía gestada a lo largo de la Edad Media, como totalidad territorial formada por la reunión de varias partes sustantivas cuyo gobierno ejerce una sola persona y cuyos ecos llegan hasta las Cortes de Cádiz y aun después. El trasfondo de la misma *Idea de España en la Edad Media*¹⁹, esto es, la sombra del siempre vigente y nunca logrado “Regnum Hispaniae”, contribuyó a que, como señala Maravall²⁰, la quebradura fuera durante siglos la extraña forma de unidad de lo hispano y, por ello, Monarquía de España significó algo diferente que Monarquía en Francia o Inglaterra. En Francia la “Monarchie” coincide con los límites del “Royaume”; en España comprende varios Reinos y, algo que interesa especialmente en el presente estudio, se proyecta sobre lejanas tierras a incorporar en tan heterogéneo conjunto²¹. No faltaba, claro está, quien opusiera a esta concepción politerritorial de la Monarquía otra muy distinta. La del Reino que no tiene superior. Así el licenciado López Madera, en 1597, podía afirmar que el Reino de España era uno solo y además era Monarquía²². Tal es la concepción que pretendió llevar a la práctica el Conde Duque con catastróficos resultados.

Sin embargo, no debe olvidarse que el Estado moderno surge a partir de una suerte de federalismo a la antigua, esto es, de yuxtaposición y no de superposición como el inaugurado por la Constitución de los Estados Unidos, que agrupa territorios distintos y poblaciones diversas sobre la base de títulos diferentes que dejan su huella en los blasones y titulaciones de los Soberanos. Y si eso ocurre incluso en el Reino de vocación por antonomasia unitaria, Francia²³, es todavía más evidente en las Monarquías compuestas, cuyo tipo ha categorizado Elliott, tan numerosas en la época: la efímera Unión de Kalmar, el conglomerado borgoñón, la unión polaco-lituana, las Coronas de San Esteban y San Wenceslao, los Estados hereditarios de los Habsburgo, entre otros. Es en este ambiente, propicio a la Monarquía compuesta, donde surge la Monarquía Hispánica.

¹⁹ Maravall, *El concepto de España en la Edad Media*, Madrid, IEP, 1954

²⁰ Maravall, “El concepto de Reino y los Reinos de España”, cit. p. 81. Y el estudio citado supra en nota 4.

²¹ Cf. Díez del Corral, *La Monarquía Hispánica en el pensamiento político europeo*, OOCC, Madrid, CEC, 1998, III, p. 2481.

²² *Excelencias de la Monarquía y Reino de España*, Valladolid, (Diego Fernández de Córdoba, Impresor) 1597. Es sintomático que la obra haya sido reproducida en facsimil por el Senado en el 2003.

²³ Cf. Mousnier, *Les XVIIe et XVIIIe siècles*, París, 1954, p. 92 y ss.

En este contexto es claro que la personalidad de las Indias podían encontrar su acomodo y en gran medida así fue. Si en las Indias no se celebraron Cortes como en Castilla, pese a su previsión legal²⁴, la sola consideración de su posibilidad muestra su distinción respecto del propio Reino castellano (por eso se rechaza la pretensión de la ciudad de México de enviar un procurador a las mismas) y la sustantividad regnícola de los diferentes virreinos, algo que avala la misma figura del Virrey como “imagen” del monarca. El municipalismo castellano se trasplantó y difundió en las Indias, donde alcanzó notable autonomía en permanente tensión con los poderes monárquicos y el pactismo penetró el régimen indiano desde las iniciales y subsiguientes capitulaciones a las relaciones con las comunidades indígenas pasando por la permanente negociación con las instituciones locales.

Las posibilidades que la Monarquía compuesta ofrecía al desarrollo institucional de las Indias, fueron no solo expuestas doctrinalmente, sino ensayadas por el Virrey-Arzobispo Don Juan de Palafox y Mendoza, cuyo pensamiento político, tantas veces expuesto y analizado, ha sido objeto últimamente de una sugestiva reconstrucción por obra de Cayetana Álvarez de Toledo²⁵.

El Venerable Palafox, cuya filiación aragonesa es determinante de su lúcida atención al carácter compuesto de la Monarquía, sin mengua alguna a su devota lealtad al servicio del Soberano, no puede considerarse una figura aislada, sino el espléndido exponente de una larga experiencia de la estructura politerritorial de la Monarquía, decantada, en gran medida, a través de la práctica de las instituciones sinodales y del trabajo, a la vez jurisprudencial y docto, de magistrados y juristas.

Palafox articula a lo largo de su vida toda una teoría de la Monarquía Hispánica como Monarquía Compuesta. Iniciado en la práctica política en las Cortes de Monzón de 1626, sirve en diversos Consejos y conoce a través de diferentes misiones la realidad policrática, no solo de los diferentes reinos de España, sino de Italia y de la Monarquía habsburguesa. El fracaso a que ve abocada la política del Conde Duque sintetizada en el proyecto de la Unión de Armas y sus dramáticas consecuencias en Portugal y Cataluña, cuyo precedente pudo verse en la actitud de Felipe II respecto de las Provincias Unidas, le llevan, ya Visitador General y después Virrey de México, a propugnar un cambio radical en la organización interior de la Monarquía Hispánica.

El fundamento doctrinal de su tesis lo expone, durante su estancia mexicana, en la magna *Historia Real y Sagrada*²⁶, en especial los dos últimos libros. Ya

²⁴ Cf. Lohmann “Las Cortes en Indias” *Anuario de Historia del Derecho Español* XVIII, 1947, p. 635 y ss.

²⁵ *Politics and Reform in Spain and Viceregal Mexico. The Life and Thought of Juan de Palafox (1600-1659)*, Oxford, Clarendon Press, 2004.

²⁶ *Obras del Excelentísimo e Ilustrísimo y Venerable Siervo de Dios Don Juan de Palafox y Mendoza...*, Madrid, Imprenta de Don Gabriel Ramírez, 1762, t. I, 628 y ss.

de regreso a España, insiste en dichas tesis de forma más concretas en dos breves escritos. El *Tratado de los estados*²⁷ y el *Juicio interior y secreto para mi mismo sobre el estado de la Monarquía*²⁸. En síntesis pueden concretarse en los siguientes tres extremos.

Primero, el buen gobierno se fundamenta en el consentimiento de los súbditos y su adhesión al Soberano, algo que se consigue mediante la permanente negociación y pacto. Esto es, un gobierno moderado y voluntariamente aceptado y no un gobierno arbitrario y autoritario.

Segundo, ello se consigue a través de las magistraturas e instituciones propias de cada país, mediadoras entre el Soberano y los súbditos. Esto es un gobierno constitucional.

Tercero, el respeto a las instituciones peculiares de cada país se fundamenta en la valoración de las respectivas identidades protonacionales. Son clásicos los párrafos de Palafox: “De donde resulta que queriendo a Aragón gobernarlo con las leyes de Castilla o a Castilla con las de Aragón o a Cataluña con las de Valencia o a Valencia con los usos y costumbres de Cataluña o a todos con unas es lo mismo que trocar los bocados y los frenos de los caballos o reducirlos a uno solo con que estos se empinan, aquellos corcobean, los otros disparan y todo se aventura. Y pues Dios que siendo creador, pudo crear las tierras de una misma manera las creó diferentes y en toda Vizcaya no se hallara una naranja a penas ni en toda Valencia una castaña, no habiendo en Valencia otra cosa que naranjas ni en Vizcaya que castañas, porque quiso necesitar unas tierras a otras para hacer mas sociable esta nuestra naturaleza o para otros altos fines, necesario es también que las leyes sigan como el vestido la forma del cuerpo y se diferencien en cada reino y nación”. Por eso “cada reino, conforme a sus naturales, sus inclinaciones, su situación, sus circunstancias ha de tener diferentes leyes y con ese cuidado se ha de gobernar”²⁹.

Las consecuencias prácticas aplicadas a las Indias se esbozan en sus intentos de reforma administrativa en pro de la autonomía local, de la democratización de sus órganos, substituyendo los Alcaldes Mayores, nombrados por el Virrey, por

²⁷ *Ibid.*, t. V, p. 295 y ss.

²⁸ *Ibid.*, t. X, p. 36 y ss. Curiosamente ni Jover (apéndice al estudio “Sobre los conceptos...”, citado supra en nota 4) ni Álvarez de Toledo (*op. cit.* p. 281, n. 87) citan esta versión, titulada “Juicio Político de los daños y reparos de cualquier Monarquía”, sin duda la más autorizada del “Juicio Secreto” y cuya inclusión en el volumen *Diversos dictámenes espirituales, morales y políticos*, Madrid, Pablo del Val, 1665, avala el criterio de su factura durante el periodo de Palafox como Obispo de Osma. Las tesis del “Juicio Secreto” o “Juicio Político” coinciden con el “Primer Dictamen Moral” que le antecede (número LV, p. 13)), el ejemplo que sigue al número LXV es un reproche a la Unión de Armas proyectada en su día por Olivares (p. 15), semejante a la contenida en el “Juicio” (p. 45) y el número XCVIII califica al de España como “Rey poderosísimo de América que es la cuarta parte y mayor del mundo” (p. 21).

²⁹ *Ibid.*, p. 45-46. Cf. Diálogo político del estado de Alemania y comparación de España con las demás naciones, Ib. X., p 77.

Alcaldes ordinarios electos y del consiguiente entendimiento con las elites locales criollas a las que trata de integrar por la vía del consenso pacticio, en lugar de imponer por la mera vía de la autoridad. Un escrito paralelo de la misma época, *De la bondad del indio*³⁰, permite intuir que, de haber tenido ocasión, el Virrey se hubiera inclinado por un sistema de desarrollo separado de las “Repúblicas de Indios” autonomizadas junto a las comunidades criollas, en el seno de una Nueva España autónoma dentro de la Monarquía.

Como ha señalado Elliott, la Monarquía compuesta tenía como uno de sus pilares el entendimiento del poder central soberano con las elites locales. Así ocurrió en la España de los siglos XVI y XVII y así lo defendió expresamente Palafox y, mucho después, por influencia española, así ocurrió en la Monarquía habsburguesa, sin que quepa olvidar que los derechos históricos vinculados a los privilegios de tales elites fueron la matriz donde se gestaron los derechos nacionales de las entidades histórico políticas del Imperio³¹.

Es bien sabido que los intentos de Palafox y de otros concededores de la cuestión que hicieron análogas aunque menos brillantes advertencias, de reformar en la dirección señalada la administración virreinal fracasaron. Y ello abrió el camino para que, en el siglo XVIII, se fortalecieran los rasgos autoritarios del sistema en perjuicio de los caracteres pacticios atrás señalados y de su soporte institucional, la autonomía de las comunidades locales y el respeto a sus peculiaridades. Sin duda, las necesidades financieras de la Monarquía provocadas por la situación internacional, contribuyeron a dicha frustración. Palafox propugnaba el desarrollo económico de las Indias como previo y necesario a su mejor y más estable contribución a las necesidades de la Monarquía y a esta le urgía una contribución que solo consideraba posible obtener de forma más autoritaria y perentoria. Pero no debe olvidarse una motivación más profunda. La permanente sospecha que la autonomía fuera la vía de la secesión como muestra la acusación a Palafox de utilizar su popularidad en Nueva España para proclamarse allí Rey. Otro tanto se había hecho en Cataluña y Portugal con los dramáticos resultados de 1640.

TERCERA TESIS. Esta estructura politerritorial y protonacional es en teoría barrida y en la práctica gravemente erosionada por los Decretos de Nueva Planta

³⁰ *Ibid.*, X, p. 44 y ss. Cf. Sánchez Jaime, “Un indianista olvidado. Juan de Palafox y Mendoza y su obra ‘De la naturaleza y virtudes del indio’” en *Nuevos Estudios sobre la historia del pensamiento español. Actas de la V Jornada de Hispanismo Filosófico*, Madrid, Fundación Ignacio Larramendi, 2002, p.45 y ss.

³¹ Virginia León ha investigado la influencia del “partido español” en la Corte de Viena; por todos su libro *Carlos VI. El Emperador que no pudo ser Rey de España*, Madrid, Aguilar, 2003. Me he ocupado de la trascendencia constitucional de tales minorías como agentes de los derechos históricos de sus respectivas entidades o cuerpos en mis obras *Idea de los derechos Históricos*, Madrid, Austral, 1991 y *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998 y las referencias allí contenidas.

dictados por Felipe V. Perdidos los Estados hispánicos de Flandes e Italia, reducidos los de la Corona de Aragón a las “comunes leyes de Castilla”, se pasa de la Monarquía Hispánica al Reino de España. Se impone un solo modelo político, el castellano. Y eso facilitará que un siglo después el “mito historicista” que nutre la empresa constitucional gaditana sea castellanista.

Sin duda el cambio no es radical y súbito en todos los aspectos, pero ciertamente afecta a los principios en que se asentaba y de acuerdo con los cuales se interpretaba la estructura de la Monarquía. Si, lógicamente, la marea reformista, de suyo lenta, tardó aún más en llegar a las costas americanas y nunca las inundó del todo, parece indudable que es, a partir de la Nueva Planta y de la nueva idea de Monarquía que en ella se expresa, como debe entenderse mutada la posición de las Indias en el seno de la misma. Y otro tanto puede decirse de los residuos forales peninsulares, convertidos en excepcionales. Por mucho que Felipe V fuera gran valedor de los fueros vascos, la *Hora de Navarra* suena en el siglo XVIII y los “cuerpos de provincia” vascos cristalicen en esa centuria³², su excepcionalidad constituía grave amenaza. Así lo intuyó, exageraciones aparte, el P. Larramendi. La ofensiva de Godoy contra la foralidad, de cuyo mecenazgo habían de emerger las *Noticias Históricas* de Lorente es prueba de ello³³.

Sin entrar a valorar el reformismo borbónico, cuestión harto discutida por la moderna historiografía³⁴, sí conviene a los efectos del presente ensayo matizar lo que han venido siendo tres tópicos historiográficos: primero, considerar tan capital transformación como fueron la Nueva Planta y sus consecuencias, resultado ineludible del cambio de dinastía; segundo, interpretar dichos cambios y, más todavía el “reformismo borbónico” a lo largo del siglo XVIII, como expresión jurídico-institucional de una unívoca Ilustración; y, tercero, valorar muy positivamente tales cambios para la consolidación del Estado español y de la conciencia nacional de los españoles, como superación de la estructura politeritorial de la España austriaca, supuestamente disfuncional.

El cambio de dinastía no tenía que haber provocado la Nueva Planta en la Corona de Aragón, sin la guerra antiborbónica basada en aquellos territorios que de internacional se convirtió en civil. La actitud inicial de Felipe V ante las Cortes catalanas y aragonesas es prueba de ello. Y un “borbónico” tan conspicuo como el Cardenal Portocarrero era partidario de mantener en lo sustancial la estructura polite-

³² Vd. la obra de Portillo Valdés, *Monarquía y Gobierno Provincial. Poder y Constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid, CEC, 1991.

³³ Cf. el estudio preliminar de Tellechea Idígoras a la edición de Larramendi, *Sobre los Fueros de Guipuzcoa*, San Sebastián, 1983, p. XV y ss.

³⁴ Cf. la síntesis de Guimerá, *El reformismo borbónico. Una visión interdisciplinar*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, p. 9 y ss. Vd. la recopilación de trabajos en G. Paquette (ed), *Enlightened Reform in Southern Europe and its Atlantic Colonies c. 1750-1830*, Farnham, Ashgate, 2009.

ritorial de la Monarquía, precisamente por valorar su substrato identitario, dicho sea de paso, en términos y con ejemplos muy semejantes a los utilizados por el ya citado Palafox³⁵.

De otro lado, a lo largo de todo el siglo XVIII discurre una corriente de pensamiento ilustrado favorable a la politerritorialidad y normativismo de la antigua constitución, frente a la uniformidad y decisionismo propio de lo que Joaquim Albarreda, en un bello libro³⁶, ha denominado el *“triunfo del absolutismo”*. Por una parte, subsiste un poderoso “austracismo persistente” y aun “depurado”, representado por autores tan significativos como Romá i Rossell o Amor de Soria, cuya vinculación con la propia Ilustración ha subrayado Ernest Lluch³⁷. Por otro lado, el austracismo, independizado ya de su dimensión dinástica, se inserta en el pensamiento ilustrado de fieles servidores de la Corona. Mayans sería buen ejemplo de ello. “Los vencedores deben aprender de los vencidos”, dirá el citado Romá i Rossell³⁸ ¿Quién puede dudar de la fidelidad a Felipe V y a sus sucesores del Conde de Aranda? Y ello no empee a que este aristócrata, prototípico de la Ilustración, “más aragonés que español” y, a la vez, españolísimo patriota, como Capitán General de Valencia (1765) y como Presidente del Consejo de Castilla (1766-1773) se muestre favorable a reconocer la realidad diferencial de los diversos antiguos miembros de la Monarquía³⁹. Y en la década de 1760 coincide el recuerdo de una España politerritorial y horizontal con el tradicional corporatismo castellano también amenazado por las consecuencias de una Nueva Planta que, si no se pretende invertir, sí se quiere perfeccionar. Baste recordar en tal sentido el famoso *Memorial de Greuges* presentado en esta fecha por los procuradores de la antigua Corona aragonesa en las Cortes. La Ilustración vasca, que tanto había de influir en el fuerismo liberal al que más adelante se hará referencia, marchaba por las mismas sendas. Y esta alternativa ilustrada a la propia Ilustración no debe extrañar si se tienen en cuenta las dos tendencias que cohabitan bajo el mismo término. En efecto, frente a la Ilustración continental, la Ilustración escocesa que tanto había de influir en la España cantábrica, era menos racionalista y más historicista.

Por último, a la vez que la más reciente y autorizada historiografía está rehabilitando el reinado de Carlos II, tanto en lo económico (estabilización monetaria), como en lo político (pacificación por la vía del neoforalismo), la experiencia

³⁵ *Theatro Monarchico de España*, Madrid, Juan García Infancón Impresor, 1700, p. 387 y ss. y 409 y ss. Cf. Palafox, *op. cit.* t. X, p.45, nº 31, sobre la importancia del vestido “propio”.

³⁶ *Felipe V y el triunfo del absolutismo. Cataluña en un conflicto europeo 1700-1714*, Barcelona, Generalitat, 2002.

³⁷ Por todos Lluch, *Aragonesismo Austracista (1734-1742), escritos del Conde Juan Amor de Soria*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1ª ed. 2000, 2ª ed. 2010.

³⁸ Citado por Lluch, *Las Españas vencidas del siglo XVIII. Claroscuros de la Ilustración*, Barcelona, Crítica, 1999, p. 137.

³⁹ Cf. Olaechea & Ferrer Benimeli, *El conde de Aranda. Mito y realidad de un político argonés*, 2ª ed. Zaragoza, IberCaja, 1996, p.274.

comparada demuestra las posibilidades que abrigaba el sistema. En efecto, si centralismo y absolutismo han consolidado el Estado y su substrato nacional, v.gr. en Francia, no siempre han favorecido su evolución hacia formas más participativas y estables, factores, a su vez, de integración funcional de la propia conciencia nacional. Cuando el ilustre e ilustrado Melchor Rafael de Macanaz critica la constitución foral de Cataluña señalando que los catalanes “llegaron a verse tan absolutos como las Repúblicas de Holanda y su Parlamento más soberano que el de Inglaterra”⁴⁰, cabe preguntarse, a la luz de la evolución histórica de tales países, si el abandono del neoforalismo desarrollado bajo los Austrias menores no fue la frustración de una gran ocasión para el desarrollo constitucional de España. Y no cabe dudar de la solidez de una conciencia “nacional” española bajo los Austrias, una conciencia que excedía la pertenencia a los diferentes Reinos peninsulares y que, a su vez, no se disolvía en la del Imperio. El dramático testimonio del estado de conciencia colectiva que Lope deja en su obra *El asalto de Mástrique*, no es precisamente el único⁴¹.

Sin embargo, la Nueva Planta se impuso, el reformismo borbónico continuó, poco a poco, la senda racionalizadora allí trazada y los intentos de corregirla fracasaron rotundamente a partir del comienzo de la década de 1770. El absolutismo triunfante tiene como principales instrumentos, la uniformidad, frente al pluralismo, el centralismo frente al autogobierno y la jerarquía, frente al pactismo. Tales fueron las vías por las que, a partir de la Nueva Planta, el “Rey esclavo” que mitificara Macanáz, autor prototípico de esta corriente de la Ilustración, buscó su emancipación para alcanzar el poder absoluto.

Desde la específica perspectiva que aquí interesa, creo que Fernández Albadalejo⁴² ha sintetizado de forma insuperable el significado de tal mutación: “Desaparecía como consecuencia de estas medidas la tradicional configuración agregativa de la Monarquía hispana, levantándose en su lugar una formación política cimentada según el modo de gobierno de uno de los cuerpos —el de Castilla— que había venido constituyendo la Monarquía. Si, hasta ese momento, la modelación del espacio político era el resultado de la coordinación de los ordenamientos de cada una de las *universitates maiores* de la Monarquía, la configuración resultante de la Nueva

⁴⁰ *Memorias para la Historia de España* (Ms. Bib Palacio real II, 2082), t. I, f. 51r, citado por Lamar Romero, *Macanáz memorialista. Una aproximación a la formación del Estado borbónico*, Córdoba, Servicio de publicaciones de la Universidad, 2009, p. 49. Sin embargo el antiforalista y centralista Macanaz parece proclive a un diferente tratamiento de los Reinos de Indias, porque “siendo los naturales de aquellos vastísimos dominios de V.M. vasallos tan acreedores a servir los principales empleos de su patria parece poco conforme a la razón, que carezcan aun de tener en su propia casa manejo” (“Representación que hice y remití desde Lieja al Sr. Rey don Felipe Quinto”, en *Semanario Erudito / dadas a luz Don Antonio Valladares*, Madrid, 1787, t. 7, p. 291). Texto literalmente citado en las Cortes de Cádiz. Macanáz sugiere la reserva a los criollos de los oficios civiles y eclesiásticos en Indias (cf. Remedios 12 a 16 *Ibid.*, p. 159 y ss.).

⁴¹ Cf. Herrero-García, *Ideas de los Españoles del siglo XVII*, Madrid, 2ª ed., Gredos, 1966, cap II. La idea de destino identitario aparece también en la teoría política de la época cf. Herrero-García, Estudio preliminar a la edición de Juan de Salazar, *Política Española*, Madrid, IEP, 1945, 2ª ed., CEC, 1998.

⁴² *Fragmentos de Monarquía*, Madrid (Alianza) 1992, p. 354.

Planta tendía a considerar el espacio político como algo visto esencialmente desde arriba, relativo exclusivamente al ámbito jurisdiccional en el que tocaba actuar a los agentes del poder real. Y, por tanto, sin ninguna especie de representación concurrente de la comunidad territorial ni, por subsecuente, reconocimiento de su derecho propio. Esta realidad espacial así diseñada pasó a designarse a partir de entonces como provincia... Tenderá a hablarse de provincias —y no de reinos— para denominar a cada uno de los componentes del nuevo entramado territorial”.

Se plantea así, nada menos, que una nueva concepción del territorio como ámbito de poder ajeno a quienes lo habitan, en oposición a su interpretación anterior como espacio de la paz reinante en la comunidad allí asentada. Aquella dará lugar, frente al principio de identidad territorial, a una valoración meramente cuantitativa del territorio y de las poblaciones a la medida de la visión mecanicista de la balanza de poder en boga a partir de Westphalia⁴³.

Lógicamente esta nueva concepción de la Monarquía y la disolución del principio de identidad territorial tuvo cruciales consecuencias en la situación de las Indias, donde la marea reformista alcanzó altas cotas a partir del reinado de Carlos III. Como ha sintetizado Céspedes del Castillo⁴⁴, para la mentalidad ilustrada y un tanto afrancesada de los reformadores, la tradicional Monarquía Católica española —legitimada por la doctrina de los teólogos y juristas del siglo XVI y basada en una comunidad de Coronas y Reinos bajo un único monarca— debía aparecer como una antigualla ciertamente respetable pero también inmanejable, donde cada Reino disponía de sus propias leyes, instituciones y tradiciones que debían ser respetadas. El gobierno de uno parecía más eficaz a la hora de movilizar los recursos del Estado y de alcanzar sus benéficos fines y más todavía a la hora de explotar los recursos de lo que, por influencia francesa, se comenzaba a calificar de colonias, algo que emparejaba muy bien con la concepción patrimonial del Estado que, paradójicamente, propugnaba el despotismo ilustrado.

La administración ultramarina se reforma en profundidad. Lo que Hintze⁴⁵ denominara “revolución comisarial” tiene lugar, primero en España y después en las Indias, mediante la creación de las Intendencias y el fortalecimiento de los poderes ejecutivos de corte militar, aún más acentuado en ultramar, en perjuicio de las Audiencias. La obra supuestamente de José Campillo *Nuevo sistema de gobierno económico para*

⁴³ Frente a una concepción del territorio determinada por la comunidad que se asienta, magistralmente reconstruida por Brunner (*Land und Herrschaft*, 5ª ed., Viena, 1943, p. 124 y 240) y que hace de la territorialidad un factor de integración material de aquella (Smend), la concepción cuantitativa del territorio dará lugar, a través de una depuración conceptual, a concebirlo como ámbito competencial (Scelle), mera determinación espacial de las normas (Kelsen).

⁴⁴ *Ensayos sobre los Reinos castellanos de Indias*, Madrid, RAH, 1999, p. 205 y ss.

⁴⁵ “Der Comisarius und seine Bedeutung in der allgemeiner Verwaltungsgeschichte. Eine vergleichende Studie” en *Staat und Verfassung*, 2ª ed. Gotinga, Vandenhoeck & Ruprecht, 1962, p. 232 y ss.

América, finalmente publicado en 1789⁴⁶, pero cuyo manuscrito circulaba en ámbitos oficiales desde muchas décadas antes, es su más brillante exposición. José de Gálvez, visitador de Nueva España en 1765 y finalmente Secretario de Indias, su mejor realizador.

El Consejo de Indias pierde paulatinamente competencias en beneficio del de Castilla y, aun así capitidisminuido, es dirigido, comisarialmente incluso, por el citado José de Gálvez. En una palabra, se acentúa el centralismo de la administración indiana como instrumento para su más eficaz explotación⁴⁷.

No faltaron resistencias doctrinales no menos ilustradas que las tesis de los reformistas y así lo muestran personajes como el Marqués de San Juan de Piedras Albas, Presidente del Consejo de Indias y obras como los *Comentarios a las Ordenanzas de Minas*, de Francisco Javier de Gamboa, aparecidos en Madrid en 1761. Y el escaso resultado de la reforma y las revueltas criollas e indígenas que directa e indirectamente produjeron deberían haber dado la alarma⁴⁸. Pero las Indias no podían concebirse ya como un cuerpo separado dentro de la Monarquía porque esta tenía vocación unitaria.

Tal era el espíritu de la época que ve decaer el tipo de Monarquía compuesta que, como antes se ha dicho, caracterizó el siglo anterior. El XVIII se inicia con el Acta de Unión entre Inglaterra y Escocia en 1707 y, pasando por los intentos centralizadores de José II en los dominios hereditarios de los Habsburgo, termina con la eliminación en 1800 del Parlamento de Irlanda y la práctica supresión de aquel Reino. Se trata de centralizar y concentrar el poder para hacerlo más efectivo, puesto que el Leviatán estatal ha de competir con otros Leviatanes de la misma especie. Como reza el expresivo título de un análisis del nacimiento del Reino Unido se trata de una “unión para el imperio”⁴⁹. Por eso, cabe preguntarse si, a la altura de aquel tiempo, era posible una opción diferente. Ion Arrieta ha insistido en relativizar las diferencias entre la política del reformismo centralista borbónico y lo que, atendiendo a la frustrada práctica del austracismo y al gobierno imperial en Italia, puede deducirse que hubiera sido el gobierno de Carlos III de Habsburgo⁵⁰.

⁴⁶ Cf. las valoraciones de Lucena-Giraldo “The limits of Reform in Spanish America” en *Paquette, op.cit.* p. 307 y ss. Sobre la discutida atribución de la autoría del *Nuevo Sistema*, cf. Cespedes del Castillo, *op. cit.* p. 232.

⁴⁷ Tal es la interpretación de Bernard (*Le Secrétariat d'Etat et le Conseil espagnol des Indes 1700-1808*, Ginebra, 1972) seguida mayoritariamente. Bernard sugiere que la marginación de la institución por el propio Felipe V se debe a la colaboración del Consejo con el Archiduque Carlos durante su presencia en Madrid en 1706. Burkholder (“The Council of the Indies in the Late Eighteenth Century: A New Perspective” en *The Hispanic American Historical Review*, 56, 1976), ha sugerido una interpretación contraria. Una visión ponderada y estado de la cuestión en García Pérez, *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*, Pamplona, Eunsal, 1998.

⁴⁸ Sobre Gamboa y su obra cf. Albi “Derecho Indiano vs. Bourbon reform. The Legal Philosophy of Francisco Xavier de Gamboa” en *Paquette, op. cit.* p. 229 y ss.

⁴⁹ Robertson (ed.), *A Union for Empire. Political Thought and the British Union of 1707*, Cambridge University Press, 1955.

⁵⁰ Cf. “L'antitesi pactisme-absolutisme durant la Guerra de Sucesio a Catalunya” en vv.aa. *Del patriotisme al catalanisme*, Vic, Eumo, 2001, p. 105 y ss. y “Lo que pudo ser y no fue o la dificultad de las comparaciones austro-borbónicas” en *Micel·lània Ernest Lluch i Martín*, Barcelona, 2006, I, p. 351 y ss.

Y ello ocurre, precisamente, al hilo de un proceso económico y social inverso a esta evolución institucional. En efecto, desde mediados del siglo XVII, como ha señalado Elliott⁵¹ sobre las investigaciones de Hamilton y Chaunu, las Indias se separan paulatinamente de España. Su mercado se va saturando de productos europeos y tiende hacia la autarquía, cada vez son menos dependientes de las exportaciones peninsulares, remiten a la metrópoli menores remesas de metales preciosos y engendran una clase de nativos blancos, los criollos, que, con razón, se sienten postergados por los peninsulares y, poco a poco, prefieren llamarse americanos en lugar de españoles.

El ejemplo de la independencia de las trece colonias norteamericanas, daba una pauta al descontento criollo y hacía meditar a los políticos españoles. Baste pensar en las clarividentes premoniciones del Conde de Aranda sobre las ambiciones de los nacientes Estados Unidos y los peligros que ello suponía para las Indias españolas, expuestas a raíz de la Paz de Versalles (1783)⁵², solo comparables en agudeza a los que formularía Tocqueville en el siglo siguiente.

Las mentes más avispidas comprendieron que la situación era a la larga inmantenible. El Consejo de Estado analiza formalmente la cuestión en 1768. La secesión aparecía como amenaza en un horizonte indeterminado y para prevenirla se formulan una serie de proyectos que substituyen la Monarquía compuesta de antaño, donde la sociedad criolla podría haber encontrado cabida a tenor de las tesis de Palafox atrás expuestas, por el pacto de familia dinástico, mucho más acorde con la concepción dominical del Estado propia del Despotismo Ilustrado. De la misma manera que, después de Utrecht, la política española había pretendido y en gran medida conseguido garantizar tronos italianos para monarcas de la dinastía Borbón, ahora se trataba de constituir en las Indias diversos Reinos cuyos titulares, otros tantos Infantes de España, satisfacerían las apetencias independentistas de los criollos, sin mengua de la solidaridad dinástica en torno al jefe de la familia, el Rey de España.

Los proyectos en tal sentido fueron varios. Primero, al parecer el elaborado por Carvajal y Lancaster y presentado a Fernando VI. Más adelante, el de Abalos, intendente de Ejército y Hacienda en la Capitanía General de Venezuela, que incluye Filipinas entre los Reinos hispánicos a establecer, formulado en 1781. Después, el más famoso de todos y atribuido al Conde de Aranda, expuesto en una *Memoria Secreta* presentada en 1783 a Carlos III. Por último, el que relata en su propia autobiografía Manuel Godoy⁵³.

⁵¹ Cf. Elliott "America y el problema de la decadencia española" en *España en Europa*, Valencia, Universidad, 2002, p. 218.

⁵² Olaechea & Ferrer Benimeli, *op. cit.* p. 137 y ss.

⁵³ Del proyecto de Carvajal sólo he visto rumores (v.gr. Madariaga, *op. cit.* p. 673). Los textos de Abalos y Aranda en Lucena-Giraldo *Premoniciones de la Independencia de Iberoamérica*, Madrid, 2003, p. 55 y ss. y 75 y ss. respectivamente. Los de Godoy en *Memorias del Príncipe de la Paz*, BAE, Madrid, Rivadeneira, 1956. La autoría de Aranda ya fue puesta en duda por Konetzke *Die Politik des Grafen Aranda*, Berlín, 1929, p. 182 y ss. y después por muchos otros.

A los efectos de este ensayo, es indiferente la muy discutida verdadera autoría de tales proyectos, solamente conocidos a través de fuentes secundarias. Fuera o no Aranda el autor de la *Memoria* o fuera ésta una falsificación de Godoy, al formular su propio proyecto del que trataré a continuación, lo que importa destacar es la evolución de las ideas que expresan los diversos proyectos en cuestión.

Tanto el de Abalos como el que se atribuye al Conde de Aranda preveían la creación de Reinos. El primero en Filipinas y las Audiencias de Lima, Quito, Chile y la Plata; el segundo en los Virreinos de Nueva España, Perú y “los restantes de la Tierra Firme”. Ambos destinaban los tronos a Infantes españoles y subrayaban la necesidad de garantizar la solidaridad dinástica mediante una política matrimonial endogámica. Aranda proponía además que el Rey de España asumiese el título de Emperador de las Indias, algo ya en el ambiente desde la conquista de México por Hernán Cortés y que, sin carácter oficial, había sido frecuente usar en dedicatorias de libros y piezas de oratoria sagrada⁵⁴. Esto es, abandonada ya la idea de Monarquía compuesta se contempla la creación de verdaderos Reinos independientes aunque unidos por un pacto de familia, análogos a los vigentes entre las monarquías borbónicas europeas.

Entrado el siglo XIX, Godoy, marcando distancias con el Conde de Aranda⁵⁵, afirma haber propuesto “que en lugar de virreyes fuesen nuestros Infantes a la América, que tomasen el título de Príncipes Regentes, que se hiciesen amar allí, que llenasen con su presencia la ambición y el orgullo de aquellos naturales, que les acompañase un buen Consejo con ministros responsables, que gobernase allí con ellos un Senado, mitad de americanos y mitad de españoles, que se manejasen y acomodasen a los tiempos las leyes de Indias y que los negocios del país se terminasen y fuesen fenecidos en tribunales propios de cada cual de estas Regencias, salvo solo aquellos casos en que el interés común de la metrópoli y de los pueblos de América requiriesen terminarlos en España”.

La independencia se substituía por una autonomía. “Nada de enajenar ni un palmo tan siquiera de aquel glorioso y rico Imperio de las Indias, nada de quitar a la Corona augusta de Castilla lo que le daba tanto lustre”. Nada de pactos de familia “¿Que se podría fiar de ellos a tan larga distancia?” dirá el propio Godoy. Se trata de autonomía que mantenía una “soberanía feudal de la España”, idea, puesta

⁵⁴ Jaime Rodríguez O., en su con razón afamada síntesis *The Independence of Spanish America*, Cambridge University Press, 2008, p. 19, se equivoca rotundamente al decir que los Reyes de la Casa de Austria se titulaban “de España y las Indias”, algo que nunca hicieron oficialmente y que bien hubiera deseado el Conde Duque y que los de la Casa de Borbón se titularon “Rey de España y Emperador de las Américas”, algo que no hicieron jamás, pese a las propuestas de Aranda en tal sentido ¿Rodríguez no ha visto nunca una moneda de Carlos III o Carlos IV con la inscripción “Hisp. et Ind. Rex”?

⁵⁵ Los textos de Godoy que se mencionan en la edición citada I, p. 419 y 420.

en boca de Carlos IV, donde es evidente la influencia del constitucionalismo napoleónico, en su versión “neofeudal” del Gran Imperio.

La realidad histórica del proyecto no está debidamente acreditada y como tantas otras afirmaciones de las *Memorias* del Príncipe de la Paz parecen invenciones autoapologéticas. Pero revelan un estado de conciencia y una recepción de las ideas constitucionales francesas.

Al final, todos estos proyectos, ciertamente cada vez menos generosos, se frustraron y predominó una mentalidad colonial patente en ilustrados antiforralistas como Campomanes y de la que es buena prueba la evolución del propio Conde de Aranda. En efecto, en 1793, ya desengañado de la viabilidad del ambicioso proyecto atrás descrito, el Conde recomienda al de Floridablanca la explotación de las Indias para aprovechar, cuanto se pueda, el tiempo, a su juicio corto, que habían de permanecer bajo la dominación española⁵⁶.

Ciertamente tales eran las ideas entonces dominantes, tras la Guerra de los Siete Años, entre las grandes potencias coloniales, tanto las veteranas — Portugal y Holanda— como las nuevas hegemónicas emergentes —Francia e Inglaterra—, ideas contra las que, retóricamente habían de reaccionar las Cortes de Cádiz. Ahora bien, frente a la práctica colonial inglesa y francesa, nunca en el Imperio se constituyeron asambleas representativas territoriales. Las colonias inglesas en América del Norte tuvieron desde un principio Asambleas representativas y precisamente su intento de marginación por la metrópoli estuvo en el origen de su independencia. En las Antillas, Inglaterra sacó las oportunas consecuencias y desarrolló este tipo de instituciones que después serían pieza clave de su segunda estructura imperial a partir del ejemplo canadiense. Francia, durante el siglo XVIII, intentó otro tanto en sus posesiones caribeñas⁵⁷. Creo que en ambos casos algo tuvo que ver la experiencia de una Monarquía todavía compuesta entre los británicos y de los numerosos “pays d’États” entre los franceses y lo que apuntó después, su revalorización fisiocrática, mientras que en España pesaba, junto con el municipalismo, siempre adversario de la institucionalización de los cuerpos territoriales más amplios, la tradición de la Nueva Planta. No deja de ser significativo que los diferentes proyectos prerrevolucionarios de reforma constitucional de la Monarquía, sean de tinte rupturista como el de Manuel de Aguirre en 1786, o típicamente partidarios de la racionalización del despotismo ilustrado, como el de León de Arroyal, en los años 1794-1795, para nada mencionen el principio de identidad territorial ni, por lo tanto, la cuestión americana⁵⁸.

⁵⁶ Cf. Olaechea & Ferrer Benimeli, *op. cit.* p. 150. Cf. Castro, *Campomanes*, Madrid, 1996, p. 65.

⁵⁷ Cf. Wight, *The development of the legislative Council 1606-1945*, Londres, 1954 y Bordes, *L'Administration provinciale et municipale en France au XVIIIe siècle*, París, 1972.

⁵⁸ Los textos en Fernández Sarasola, *Proyectos constitucionales en España 1786-1824*, Madrid, CEC, 2004, p. 9 y ss. y 20 y ss. respectivamente.

CUARTA TESIS. La crisis constitucional abierta en 1808 es sobradamente conocida. La abdicación de Fernando VII y Carlos IV en pro de Napoleón, el cambio de dinastía y el no reconocimiento de José I, supuso la desaparición o, al menos, el eclipse del “estado real” y, ante la desaparición de la cabeza del cuerpo político, este recuperó, al menos como depositario, la soberanía. Así se deducía de la escolástica suareciana vigente en los medios académicos, tanto peninsulares como americanos. Baste, como uno entre tantos ejemplos, mencionar el pactismo afirmado por los promotores de la Junta de Quito en 1809 o el tenor del *Reglamento Orgánico* acordado en 1811 por la Junta Conservadora de Buenos Aires: “Después que ...quedó el estado en orfandad política, reasumieron los pueblos el poder soberano, aunque es cierto que la nación había transmitido a los reyes ese poder, pero siempre fue en la calidad de reversible, no solo en el caso de una deficiencia total sino en el de una momentánea y personal”⁵⁹. Tal es la explicación que, con diferentes matices, dan los teóricos de la época y que, después, ha avalado su análisis historiográfico.

Pero, además, es de señalar la quiebra de la autoridad y de la legitimidad de ejercicio, por su pasividad y complicidad con el invasor, de las instituciones gubernativas propias del Antiguo Régimen: la Junta de Gobierno, nombrada por el propio Fernando VII al salir para Bayona, el Consejo de Castilla y, en el plano territorial, las Audiencias y la mayoría de los Virreyes y Capitanes Generales, titulares del mando administrativo y militar, a más de la experiencia militar de cartaginenses y bonaerensens frente a la invasión inglesa de años atrás. Así dice el Reglamento Constitucional provisorio chileno de 1812 “los desgraciados sucesos de la nación española, el conocimiento de su origen y de las circunstancias que acompañan a sus desastres obligaron a sus provincias a precaverse de la general ruina a que conducían las caducas autoridades emanadas del antiguo corrompido gobierno y los pueblos recurrieron a la facultad de regirse por sí mismos o por sus representantes”⁶⁰.

La emergencia de las “juntas supremas” en diferentes puntos de la Península y de las Indias que, en nombre del Monarca ausente, asumen el poder político y dirigen inicialmente la resistencia ante el invasor, es la expresión práctica de todo ello. Baste, como ejemplo, señalar la constitución el 19 de abril de 1810 de la Suprema Junta Conservadora de los derechos de Fernando VII en las Provincias de Venezuela⁶¹. En palabras certeras de Carlos Seco “la soberanía no ha encontrado

⁵⁹ *El pensamiento constitucional hispanoamericano hasta 1830. Compilación de Constituciones y proyectos constitucionales*, Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1961, t. I, p. 17 y III, p.13. Las citas de textos constitucionales se remiten a esta publicación salvo indicación en contra. Sobre el trasfondo ideológico hay una recopilación de significativos materiales en Stoetzer *El pensamiento político en la América española durante el periodo de la Emancipación*, Madrid, IEP, 1966.

⁶⁰ *El pensamiento constitucional...*, cit. t. II p. 263.

⁶¹ *El pensamiento constitucional...*, cit. t. I, p. 17 y ss. Cf. Mariñas Otero, *Constituciones de Venezuela*, Madrid, Cultura Hispánica, 1965, p. 4 y ss.

sino al pueblo para hacerse cargo de ella”⁶², aunque todo parece avalar una interpretación continuista de acuerdo con la cual, al comienzo del proceso, más que de un acto revolucionario destinado a cambiar el titular de la soberanía, se trataba de una asunción autotutelar e interina de la soberanía en nombre de quien se reputaba como su indiscutido legítimo titular.

Ahora bien ¿Qué pueblo asumía tal depósito? ¿De qué cuerpo o cuerpos políticos se trataba? En la Península es evidente que se trata de los antiguos Reinos de la vieja Monarquía politerritorial y no solo de los suprimidos por la Nueva Planta de Felipe V, sino incluso de algunos territorios de la Corona de Castilla que habían conservado vestigios de su identidad territorial cuando no un mero nombre. Baste mencionar las expresiones utilizadas en el Principado de Asturias cuya Junta General “habiendo reasumido la soberanía por hallarse sin gobierno legítimo” o en el Reino de Valencia donde “la Suprema Junta de este Reino que reúne la soberanía por decisión del pueblo” o de la Suprema Junta del Principado de Cataluña que “reasume en sí toda la autoridad soberana y la que ejercían todos los Consejos y Juntas Supremas de SM”. Más llamativo todavía es que el Reino de Galicia pacte con los de Castilla y León y elaboren un *Manifiesto* conjunto en nombre del exiliado Fernando VII, afirmando que “las Juntas supremas de mis Reinos y provincias compuestas de personas en quienes mis amados vasallos han depositado mi autoridad soberana...”. Pero es en Aragón, cuyo régimen político privativo llevaba suprimido un siglo, donde es más evidente la resurrección de la tradición foral propia de la Monarquía Hispánica. Depuesto por la presión popular el Capitán General Don Carlos Mori, el designado como tal, Don José de Rebolledo Palafox, busca una legitimación a su posición y para ello convoca las tradicionales Cortes del Reino reunidas al efecto, con representación de sus cuatro brazos, en junio de 1808⁶³.

Sin llegar a tal extremo, es igualmente significativa la convocatoria de los Congresos de Lérida, Manresa, Solsona y Tarragona entre 1808 y 1810, reunido expresamente este último para que a la autoridad de la Junta Superior se le uniese un representante de cada corregimiento y los del Estamento eclesiástico. Y a lo largo de la elección de representantes en las Cortes Generales extraordinarias, la Junta Superior del Principado acude reiteradamente al estudio y aplicación de los precedentes de las propias Cortes catalanas⁶⁴.

⁶² Seco en Menéndez Pidal, *Historia de España, XXVII La España de Fernando VII*, Madrid, Espasa, 1968, p. 52.

⁶³ Los textos en Seco (*loc. cit.* p. 69). Respecto al caso aragonés cf. Peiró Arroyo, *Las Cortes Aragonesas de 1808. Pervivencias forales y revolución popular*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1985.

⁶⁴ Cf. Rahola, *Los diputados por Cataluña en las Cortes de Cádiz*, Memoria leída en la Real Academia de Buenas Letras de Barcelona, Barcelona, Imprenta de la Casa provincial de la Caridad, 1912, p. 10-12 y 20, 21, 24 y 36. Ello contrasta con el silencio que en el ámbito castellano se guarda sobre la normativa tradicional de *Partidas*, señalado por Seco (*loc. cit.* p. 69).

Ello demuestra que, más allá de Navarra y las denominadas Provincias Exentas, esto es Álava, Guipuzcoa y el Señorío de Vizcaya, el sentimiento de identidad territorial se mantenía muy vivo un siglo después de la Nueva Planta y que existía una especie de austracismo difuso carente de toda conexión dinástica. La Monarquía española estaba en trance de reasumir el carácter neoforal de tiempos anteriores. Los contemporáneos, tanto españoles como extranjeros, así lo percibieron y, certera aunque peyorativamente, lo calificaron de “federalismo”, término que llega a desempeñar las funciones del impropio⁶⁵.

Pero otro tanto ocurre en las Indias. Ante la noticia de la crisis constitucional de 1808, de la ocupación francesa de la Península y de la resistencia popular a la misma, surge desde 1809 un “movimiento juntero” cuyos primeros exponentes son los motines de Chuquisaca, La Paz (este el más radical, puesto que habla, junto con los derechos del Rey, de los del pueblo) y Quito en mayo, junio y agosto respectivamente. Movimiento que se intensifica desde Caracas en abril del año siguiente, hasta Nueva España en septiembre del mismo 1810, pasando por Buenos Aires en mayo, Bogotá en julio, Quito en agosto y Chile un mes después. A lo largo de todo este movimiento se insiste en la lealtad al Rey prisionero en cuyo nombre se asume, como en la Península, el depósito del poder soberano. Así, desde la primera Junta Suprema de Quito de 10 de agosto de 1809 son paradigmáticas las declaraciones de la Junta que se creó en Santa Fe de Bogotá en julio de 1810, según la cual asumía “el Gobierno supremo de este Reino interinamente... sin abdicar los derechos imprescriptibles de la soberanía del pueblo... a renunciar en su augusto y desgraciado monarca Don Fernando VII siempre que venga a reinar entre nosotros...”⁶⁶. Y otro tanto ocurre en el Virreinato de la Plata, desde el Acta del Cabildo de Buenos Aires de 25 de Mayo de 1810 hasta el *Reglamento Orgánico*, ya citado de 22 de octubre de 1811 creando una “Junta Conservadora de la soberanía del Señor don Fernando VII y de las leyes nacionales en cuanto no se opongan al derecho supremo de la libertad civil de los pueblos americanos” (art. 1), pasando por el *Acuerdo* de septiembre del mismo año instituyendo un “supremo poder ejecutivo” “a nombre del Señor Don Fernando VII”⁶⁷.

Sin embargo, tal situación se radicaliza desde 1810. Por una parte, ante las malas noticias que llegan de Europa, los americanos intensifican su protagonismo. La victoria de Napoleón sobre la quinta coalición y el progreso de las tropas fran-

⁶⁵ Cf. *Quarterly Review*, 1809, p. 10 citado por Portillo. Cf. Sobre este extremo y en general el magistral estudio de Portillo Valdés, *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispánica*, Madrid, Pons, 2006, p. 53 y ss. Datos y un planteamiento radical en Chust Calero (“La cuestión federal en el primer liberalismo doceañista”, *Circunstancias III*, 9, enero 2009) que, como los liberales doceañistas, considera que fue el absolutismo fernandino quien frustró el “federalismo”. Como trasfondo general Varela Suanzes-Carpegna *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, CEC, 1983.

⁶⁶ Uribe, *Las Constituciones de Colombia*, Madrid, Cultura Hispánica, 1977, p. 294.

⁶⁷ *El pensamiento constitucional...*, cit. I, p. 20.

cesas que ocupan Sevilla y se acercan a Cádiz da por inminente la pérdida de la España peninsular, de manera que parece solo van a quedar en pie los Reinos americanos de la Monarquía. El eco constitucional de tal estado de ánimo es evidente en el Acta de Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada de noviembre de 1811 que comienza refiriéndose a la situación peninsular en los siguientes términos: “el aniquilamiento de sus recursos cada día mas exhaustos en términos que la prudencia humana no puede esperar un buen fin” y, de manera análoga, se expresan diferentes constituciones provinciales, entre otras, la Constitución de Cartagena de Indias un año después⁶⁸. No es otro el sentido del “grito” del Cura Hidalgo en Dolores: “España no es ya española, sino francesa”.

Además, la sustitución de la Junta Suprema Central Gubernativa por la Regencia provoca creciente rechazo por carecer ambas de la debida representación de los Reinos americanos. Así queda claro por doquier. Desde la constitución de la Junta Suprema Conservadora de los derechos de Don Fernando VII en Venezuela el 3 de mayo de 1810, al Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 1811, pasando por las declaraciones rioplatenses de 1810, ya mencionadas todas ellas.

¿Qué pretende el movimiento juntero? Si en España la resistencia contra el francés se entrevedaba con difusas y no siempre coincidentes pretensiones reformistas, en las Indias, las minorías criollas ilustradas, más allá de sus múltiples desacuerdos, coincidían en dos reivindicaciones claves.

Por una parte, una reivindicación de igualdad entre peninsulares y americanos a la hora de acceder a los cargos públicos tanto civiles y militares como eclesiásticos. Buena y especialmente brillante prueba de ello es el *Memorial* elaborado por Camilo Torres en Bogotá a lo largo del año 1809⁶⁹, donde, además, se insinúa la alternativa autonomista como antídoto frente al independentismo al que servía de ejemplo la secesión de las Colonias norteamericanas. En dicha línea, las más tardías Constituciones provinciales de Nueva Granada, las de Tunja (1811) y Antioquía (1812) mencionan ya la ineficacia y despotismo del gobierno español⁷⁰. Una reivindicación que cristalizó en una pretensión de reserva de dichos oficios y beneficios para los naturales, no ya de las Indias, sino de la provincia. Así, por ejemplo, la propuesta peruana a las Cortes en 1811: “se declara que la mitad de los empleos ha de proveerse necesariamente en sus patricios, nacidos dentro de su territorio”⁷¹. Y, después, una reivindicación de igualdad entre las Indias y la metrópoli y en último término

⁶⁸ *Ibid.* III, p. 457 y IV, 83.

⁶⁹ Texto en *Proceso histórico del 20 de julio de 1810*, Bogotá, 1960, p. 853.

⁷⁰ Cf. Uribe Vargas, *Las Constituciones de Colombia*, cit. p. 387 y 421.

⁷¹ Cf. Pareja, *Constituciones de Perú*, Madrid, Cultura Hispánica, 1954, p. 402.

entre las provincias indianas y las peninsulares, como se afirmaba en las Constituciones provinciales de Nueva Granada, vgr. en la de Socorro⁷².

Por otro lado, una reivindicación de la diferencia entre las Indias y Europa, ponderando su extensión, riqueza, belleza, fecundidad, posibilidades y necesidades sobre las que los criollos consideraban a los peninsulares de todo punto ignorantes y no sin razones para ello. Con la notable excepción de Feijoo, el pensamiento ilustrado, desde Buffon a Robertson había menospreciado y subvalorado las Indias cuya defensa corrió a cargo, fundamentalmente, de los jesuitas expulsos⁷³. La diferencia requería un tratamiento especial a cargo de los naturales. Esto es, autonomía política, administrativa y económica de cada uno de los Reinos americanos cuya singular sustantividad, incoada mucho más atrás, se radicaliza y cristaliza en la enfática utilización de tal denominación⁷⁴.

Esta es la doble reivindicación que late en la *Representación de la diputación americana a las Cortes de España* de 1 de Agosto de 1811, entre otras, tan poco apreciadas en las mismas Cortes y en la opinión fuera de ellas⁷⁵.

Es esta situación, si no verdaderamente “federalizante”, sí territorializada —por parte de la Península y de las Indias—, la que en principio se proyecta en las Cortes Generales y Extraordinarias reunidas en Cádiz a partir de 1810. De ello son buena muestra los intentos y polémicas subsiguientes en torno a la composición territorializada de la Junta Suprema y a la misma elección de las Cortes Generales suficientemente conocidos.

El talante neoforal de muchas de estas reivindicaciones es manifiesto en la Península y en las Indias. Baste, como ejemplo muy ilustrativo, atender a las *Instrucciones* que la Junta Superior del Principado de Cataluña dio a sus diputados, en el sentido de que “debe Cataluña no solo conservar sus privilegios y fueros actuales, sino también recobrar los que disfrutó en el tiempo en que ocupó el Trono español la augusta Casa de Austria”⁷⁶.

En las Indias, las *Instrucciones* que la capital del Reino de Guatemala da, en 1810, a su diputado en las Cortes Generales D. Antonio Larrazabal son contundentes y van en la misma dirección. Se trata de todo un proyecto de Constitución

⁷² Cf. Uribe Vargas, *Las Constituciones de Colombia*, cit. p. 303

⁷³ Jaime E. Rodríguez O., *The Independence of Spanish America*, op. cit. p. 14 y ss.

⁷⁴ Cf. Portillo, op. cit. p. 105 y ss. Cf. Como ejemplo constitucional, el proyecto de Declaración del pueblo chileno (*El pensamiento constitucional...*, op. cit. II, p. 248-249). Cf. Pagden *Spanish Imperialism and the Political Imagination*, New Haven, Yale University Press, 1990, en especial p. 91 y ss. y 117 y ss. También, *The Uncertainties of Empire*, Norfolk, Variorum, 1994, cap. XIV, p. 51 y ss.

⁷⁵ DS. 19 de agosto de 1811, donde se da cuenta de la *Representación*, pero sin publicarla. Apareció en Londres en *El Español XXIII*, p. 770 y ss. Cf. Castro, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1913, II, p. 70-81.

⁷⁶ *Las Instrucciones catalanas*, en Rahola, op. cit. p. 53 (apéndice 1).

para una Monarquía politerritorial de estilo muy tradicional, que pretendía garantizar la autonomía de los diferentes Reinos, la existencia de órganos representativos propios y su representación en un Consejo de Estado, muy similar al que en su momento ideara Saavedra Fajardo, y en unas Cortes a convocar cada diez años, estas sí, elegidas por sufragio censitario indirecto de los padres de familia⁷⁷.

Sin embargo, la obra constitucional de las Cortes de Cádiz tiene como uno de sus rasgos principales el extremo unitarismo del Estado. El proceso que lleva desde aquellos principios a este resultado es lo que Portillo Valdés ha denominado la *Revolución de nación*⁷⁸. Esto es, la afirmación de una única Nación de ciudadanos teóricamente iguales, excluyente de toda diferencia territorial como de todo privilegio estamental. Fue el dogma de la igualdad entre “el mexicano, el andaluz, el habanero, el gallego, el indio y el valenciano”, tal como la formulara un liberal conspicuo como Canga Argüelles, lo que impidió la admisión por las Cortes y el desarrollo constitucional del principio de identidad territorial en el seno de la Monarquía, tan vivo en América e incluso, como los hechos demostrarían más tarde, en España también.

Sin duda, dicho principio de identidad territorial tuvo importantes defensores entre los diputados. Sobre todo en la pequeña pero influyente minoría de los diputados de Indias⁷⁹, pero también entre los peninsulares, especialmente los procedentes de los territorios de tradición foral sofocada por la Nueva Planta. Baste pensar, entre los catalanes, en Aner d’Esteve⁸⁰, sin olvidar que, y así lo lamentaba el “españolista” (i) Capmany⁸¹, la mayoría de los diputados catalanes creían serlo de Cataluña y no de la Nación, o, entre los valencianos, en Francisco Xavier Borrull, Sombiella o J. Martínez⁸². Pero su influencia fue menor de la previsible por haberseles vinculado con posiciones inmovilistas, extremo por otro lado comprobado, si atendemos a su evolución política posterior.

Frente a ello, el liberalismo que, desde el primer momento, consiguió controlar los trabajos de aquellas Cortes, rechazó todo atisbo, no ya de diferencia, sino de autonomía territorial, tachada de peligroso “federalismo”. Los discursos de Toreno, de Muñoz Torrerros y de Argüelles, entre otros, son buen testimonio de ello. La reacción frente a la policracia juntera del bienio anterior, la influencia francesa

⁷⁷ *El pensamiento constitucional*, cit. III, p. 53 y ss., cf. *Idea de un Príncipe Político Cristiano*, Empresa LV y mi comentario en “Una raíz del Estado autoritario: los Consejos del Antiguo Régimen”, en *Homenaje a José Antonio Maravall*, Madrid, CIS, 1985, t. II, p. 315. Creo que debería haber matizado mucho más la diferencia entre las posiciones de Cerdán de Tallada y el propio Saavedra Fajardo.

⁷⁸ *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España 1780-1812*, Madrid, CEPC, 2000.

⁷⁹ Vd. Varela Suances-Carpegna, *op. cit.* p. 85 y ss., 221 y ss., 291 y ss., 324 y ss. y 370 y ss. Como estudio de conjunto M.L. Rieu-Millan, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*, Madrid, CSIC, 1990.

⁸⁰ Rahola, *loc. cit.* p. 38 y ss.

⁸¹ Cf. Jardí, *Els catalans de las Corts de Cadis*, Barcelona, 1963, p. 51.

⁸² Ardit, *Els valencians de las Corts de Cadis*, Barcelona, Dalmau, 1968, p. 19 y ss.

en los trabajos constituyentes nunca suficientemente ponderada y el espíritu de geometría, propio de los epígonos de la Ilustración, fueron determinantes decisivos al efecto. La Junta de Legislación, preparatoria de los trabajos de la Constituyente acordó el 5 de noviembre de 1809 que “no habrá en adelante sino una Constitución única y uniforme para todos los dominios que comprende la Monarquía Española, cesando desde el momento de su sanción todos los fueros particulares de Provincias y Reinos que hacían varia y desigual la forma del anterior gobierno”⁸³ y tal opción resultó inamovible a lo largo de la elaboración de la Constitución. El ambiente del momento así lo imponía. Baste como ejemplo señalar que los numerosos proyectos constitucionales que por entonces vieron la luz o son en su mayoría acérrimamente unitaristas y centralistas o, cuando parecen inclinarse hacia lo que entonces se tildaba de federalismo, responden a un esquema geométrico. Si se mencionan las Indias es porque “tal vez sería más conveniente para mantener las posesiones de América y la voluntad de sus habitantes el que enviasen a la (Junta) Central un vocal de cada Reino o gobierno”⁸⁴.

Todo ello diluyó en una exaltación patriótica unitarista las reivindicaciones territoriales, incluidas las de muchos diputados americanos. Así lo prueba, entre los peninsulares, la evolución de las posiciones catalanas y valencianas, y la docilidad de los diputados vascos en las deliberaciones constituyentes si se las compara con sus *Instrucciones* iniciales, ya citadas, y sus reluctantes actitudes posteriores. Así, el “mito historicista” del reformismo y liberalismo castellano, acuñado desde Jovellanos a Martínez Marina, absorbió los planteamientos neoforales, hasta el punto de proponer que las instituciones unitarias se inspiraran en las particulares de los antiguos Reinos de la Monarquía o de sus residuos vasco-navarros, pero con total olvido del particularismo territorial a ellos subyacente. Tal es la posición ya apuntada por algunas de las consultas hechas por la Regencia antes de la reunión de las Cortes⁸⁵, que se mantiene por la mayoría de los diputados valencianos⁸⁶, que se refleja en el *Discurso Preliminar* de 1812 y que sirve para recabar la aquiescencia vasca a la Constitución⁸⁷.

Aun así, desde Cataluña se propuso la generalización de su propio régimen foral con fórmulas que hubieran supuesto un federalismo en el sentido moderno del término, esto es, de superposición de estructuras y distribución de competencias. Las *Instrucciones* de la Suprema Junta del Principado atrás mencionadas afirman “no sería sino muy útil el que, a espejo de este gran Consejo representante

⁸³ Fernández Sarasola, *op cit.* p. 657.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 87 (proyecto de José Pérez de la Madre de Dios).

⁸⁵ Textos en Artola, *Orígenes de la España contemporánea*, Madrid, IEP, 1976.

⁸⁶ Cf. Ardit, *Els valencians de las Corts de Cadis, op. cit.* p. 21 y ss.

⁸⁷ Pérez Nuñez, *La diputación foral vizcaína. El régimen foral en la construcción del estado liberal 1808-1868*. Madrid, CEC, 1996, p. 71 y ss. Cf. Clavero “Entre Cádiz y Bergara” en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1989, p. 205 y ss.

de toda la nación que ha de residir en la Corte, se formara en cada una de las provincias una Junta o Cuerpo de representación que tuviese el mismo objeto con sujeción y relación a aquel y con limitación a la esfera de su provincia”. Otro tanto propugnaba desde Valencia el dominico Bartolomé Ribelles⁸⁸. Se reformula así lo que, estudiando el austracismo, Ernest Lluch denominaría *La alternativa catalana*⁸⁹.

Las consecuencias de todo ello para las Indias fueron graves. Las Cortes Generales y Extraordinarias habían comenzado por afirmar solemnemente la unidad de la Nación sobre ambos hemisferios y la igualdad de los ciudadanos americanos y europeos, sin que faltase algún proyecto estrictamente liberal en tal sentido, por ejemplo el proyecto constitucional de Flórez Estrada⁹⁰. Pero no es menos evidente que en las Cortes los liberales siempre rechazaron la igualdad de representación de la población de uno y otro continente y, en último término, drenaron la americana mediante la exclusión de las castas del cuerpo electoral. Así quedó claro, bajo la firma de Argüelles, desde el 10 de diciembre de 1809 en la Junta de Legislación⁹¹.

La negación de la igualdad en la representación hizo inviable para los americanos una Constitución unitarista, cuya imposibilidad práctica, por otra parte, denunciaba cualquier observador imparcial⁹². El muy significativo proyecto de *Declaración de Derechos del Pueblo Chileno* de 1810 lo expresa claramente: “el único remedio que debería esperarse de un congreso general de la Monarquía, se ha frustrado por los agravios inferidos a la América que no fue llamada a una representación proporcional a la de las provincias españolas”⁹³. Abundan las declaraciones semejantes.

La alternativa era el reconocimiento de la autonomía política, económica y administrativa de los Reinos americanos formulada de acuerdo a dos modelos que, a su vez, corresponden en general a dos etapas sucesivas en el proceso emancipador.

A la primera corresponde lo que cabe denominar intento de organización “federal” de la Monarquía. Federal ya en un sentido moderno del término, mediante la superposición de estructuras y distribución de competencias. Así se propuso, tanto en las Cortes como desde las Indias.

⁸⁸ Rahola, *op. cit.* p. 53. Cf. Ribelles, *Memorias histórico-críticas de las antiguas Cortes del Reyno de Valencia*, Valencia, Miguel Domingo, 1810.

⁸⁹ Cf. Lluch, *La Alternativa Catalana, 1700-1714-1740*, Vic, Eumo Editorial, 2000.

⁹⁰ Proyecto Flórez Estrada. Texto en Fernández Sarasola, *Los proyectos constitucionales*, cit. p. 92

⁹¹ Texto en Fernández Sarasola, *op. cit.* p. 664.

⁹² Cf. Sobre Bentham, Bartolomé Clavero “¡Libraos de Ultramar! El fruto podrido de Cádiz en *Revista de Estudios Políticos*, nº 97, 1997, p. 45 ss. Vd. Schwartz “Cuatro economistas ante el fenómeno colonial español: Campomanes, Adam Smith, Flores Estrada y Bentham” en *Historia económica y pensamiento social. Estudios en homenaje a Diego Mateo del Perú*, p. 129 y ss.

⁹³ *El Pensamiento constitucional...*, cit. II, p. 248 (Declaración de derechos del pueblo chileno).

En cuanto a las primeras, la cuestión se planteó primeramente al discutir la definición de la nación española (art. 1). El diputado por Tlaxcala (Nueva España) Guridi y Alcocer objetó el criterio de la mayoría en pro de una “reunión de ciudadanos” proponiendo, sin éxito, una definición organicista que reconocía una pluralidad de “cuerpos políticos”. No se trataba solamente de oponer Althusio y Bodino a Rousseau, sino de plantear una organización policrática, basada en el principio de identidad territorial, en lugar de una Nación de ciudadanos. “Colección de vecinos de la Península y demás territorios de la Monarquía, unidos en un Gobierno o sujetos a una entidad soberana”, fue su propuesta⁹⁴.

La identidad territorial vuelve a aparecer cuando se aborda la división provincial. Los liberales peninsulares trataban, como sus modelos franceses, aunque con mucha menos audacia puesto que acudieron a criterios históricos y no geográficos, de borrar los vestigios de la policracia territorial en aras del centralismo. Pero, a la vez, para evitar una mayor representación de las Indias en las Cortes, defendieron convertir en provincias los antiguos Virreinos y Capitanías Generales, para diluir en la inmensidad de sus territorios sus aspiraciones autonómicas. Los diputados americanos y representantes muy cualificados de los territorios con tradición foral, especialmente Cataluña —baste pensar en las intervenciones de Aner y el propio Capmany— proponen una concepción corporativa de signo territorial de acuerdo con la cual, la nación una que no se pone en cuestión es el agregado de provincias o pueblos. La nación una es la continuidad de la “República de todos mis Reinos”, propia de la vieja Monarquía. Tal es la idea de Monarquía plural que defiende el diputado peruano Morales que tan importantes funciones desempeñó en las Cortes⁹⁵.

Al discutir la organización provincial y municipal, vuelve a plantearse la opción entre centralismo y autonomía territorial. La mayoría de los diputados americanos propusieron que los Cabildos municipales y Diputaciones provinciales elegidos tuvieran competencias autonómicas en materias políticas, administrativas y económicas porque “si las Cortes representan a la nación, los Cabildos representan a un pueblo determinado”, decía Florencio Castillo de Costa Rica⁹⁶, y “los diputados provinciales como representantes del pueblo de su provincia” reiteraba Guridi y Alcocer, de Nueva España⁹⁷. Ramos de Arizpe, Mendiola, González de Leyva se pronunciaron de la misma manera. Y otro tanto hicieron los peninsulares Aner d’Esteve o Gutiérrez de la Vega. Pero los liberales defendieron e impusieron unos Ayuntamientos, al decir del Conde de Toreno “esencialmente subalternos del poder ejecutivo,

⁹⁴ DS. 25 de agosto de 1811, p. 1688.

⁹⁵ Cf. D. Ramos, “El peruano Morales ejemplo de la complejidad americana de tradición y reforma en las Cortes de Cádiz”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 146, Marzo-Abril, 1966, p. 139 y ss. La reminiscencia de Solórzano en p. 188.

⁹⁶ DS. 10 de enero de 1812 p. 2590.

⁹⁷ DS. 13 de enero de 1812 p. 2618.

de manera que solo son un instrumento de este⁹⁸, controlados por un representante del gobierno y por unas Diputaciones también presididas y dirigidas por un Jefe político, “para alejar que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político que, nombrado inmediatamente por el Rey, les tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas del gobierno”⁹⁹.

Para los liberales (Argüelles, Toreno, Muñoz Torreros) era prioritario exorcizar el fantasma del federalismo, en su opinión, antesala de la independencia de las Indias y la disgregación de la Península. En vano argumentaron, sobre todo los diputados americanos, que no se trataba de provincialismo ni, menos aún, de independencia. Muñoz Torreros se extrañaba de que “estamos hablando como si la nación española no fuese una, sino una suma de reinos y estados diferentes”¹⁰⁰. Para Toreno cualquier atisbo de “cuerpo separado” resultaba incompatible con “lo que hemos tratado de construir... una Nación sola y única”¹⁰¹.

Es claro que, ante tales planteamientos, no tenían cabida propuestas netamente federales como las hechas 1810 en las *Instrucciones* de Guatemala ya mencionadas.

Pasando del área centroamericana al antiguo Virreinato de Nueva Granada, otro tanto encontramos entre las denominadas Constituciones Provinciales, si bien se apunta en ellas la divisibilidad de la Corona, mas allá de la comunidad de Rey. Así, el Acta de la Constitución del Estado Libre e Independiente de Socorro, tras rechazar la autoridad de la Regencia y exigir la igualdad de representación de las diversas provincias en el Congreso nacional, esto es, las Cortes Extraordinarias ya convocadas, afirma que “cuando se haya restituido en el Trono al Soberano o se haya formado el Congreso nacional” “entonces este pueblo depositará en aquel Cuerpo la parte de derechos que pueda sacrificar sin perjuicio de la libertad que tiene para gobernarse dentro de los límites de su territorio sin intervención de otro Gobierno”¹⁰². Y más clara aún es la Constitución de Cundinamarca de 1811 que prevé: “En el caso de que se nos unan otras Coronas de las que componían el Imperio español, la reunión de diputados de todas las que formen un cuerpo, guardando en el número de estos diputados una justa igualdad proporcional, serán las Cortes del Imperio español y, en este caso, la provincia cundinamarquesa se dimite de su soberanía en la parte y modo que queda expresado para el Congreso (se refiere al del antiguo Virreinato de Nueva Granada, convocado desde Sante Fe) a favor de estas Cortes” (Título III, art. 11)¹⁰³.

⁹⁸ DS. 10 de enero de 1812, p. 2591.

⁹⁹ DS. 10 de enero de 1812, p. 2590.

¹⁰⁰ DS. 2 de septiembre de 1811, p.1745.

¹⁰¹ DS. 10 de enero de 1812, p. 2590.

¹⁰² Texto en Uribe, *Constituciones de Colombia*, cit, p. 303.

¹⁰³ Textos *Ibid.* p. 314 y 480.

Se trata, claramente, de una propuesta “federal” en la que se propugna una estructura imperial, centrada más en las “Cortes del imperio español” que en la comunidad de Rey, superpuesta a las estructuras estatales autónomas de los diferentes Reinos.

Tales proposiciones solo hubieran tenido cabida si, como dijo Aner d’Esteve en clave neoforal que tanto escandalizaba a los diputados liberales, se hubiera reconocido la sustantividad de “los Reinos y estados que componen la Monarquía... pues la agregación de estos es lo que forma una Monarquía”¹⁰⁴.

En una segunda etapa, más lógica que cronológica, aparece una alternativa que cabría calificar de confederal en sentido impropio, porque apunta hacia una unión personal y aun dinástica en sus últimas manifestaciones. Es la surgida entre pueblos que ya han adquirido la independencia, pero que se siguen sintiendo vinculados al Monarca. Sabido es y así se ha señalado más atrás, que el movimiento conjunto, raíz de la Emancipación, se inicia en nombre y a favor de Fernando VII. Pero una vez superadas las ambigüedades iniciales y asumido el camino de la autodeterminación en nombre del derecho soberano de cada pueblo, lo cierto es que la Corona y la persona de su titular —tanto más mitificada cuanto más lejana y desconocida— continuó siendo objeto de lealtad política en la opinión e, incluso, en los textos constitucionales.

Es posible que la mención del Monarca fuese una mera añagaza para negar la autoridad de las instituciones españolas —Regencia y Cortes—. Una declaración tan enfática y negativa como la hecha en la Convención chilena de 12 de enero de 1812, podría interpretarse en tal sentido: “en ningún caso se reconocerán las Cortes, la Regencia o cualquier otro gobierno que se instituya en España... mientras que no se restituya en su trono al Rey Fernando VII y si llegare este caso y el que no se declare la independencia...mientras en el Reino quede un hombre vivo no se someterá a potencia alguna extranjera ni a otra autoridad o cetro que al de Fernando VII y si este no se restablece, a ninguno”¹⁰⁵. Pero también es posible que los dirigentes de la Emancipación no tuvieran in mente tanto una independencia como la que al final consiguieron, cuanto una amplia autonomía basada en el reconocimiento de la identidad de unos “pueblos” que, a lo largo del proceso emancipador, enfatizaron la denominación de “reinos” y que no dejaban de considerarse miembros de lo que el peruano Morales denominó “patria grande”. Si, por hipótesis, hubieran sido sinceros en sus propuestas ¿Cómo podrían haberlo expresado mejor y más claramente?

Las fórmulas adoptadas en los textos constitucionales de esta etapa responden a dos tipos. Unos prevén una Monarquía limitada, sobre el modelo gaditano,

¹⁰⁴ *DS*, 2 de septiembre de 1811, p. 1742.

¹⁰⁵ *Pensamiento constitucional*, cit. II, p. 260.

en que al Rey Fernando VII se le atribuye el poder ejecutivo. Tal es el caso del primer *Reglamento* dictado en Buenos Aires en 1910, o, del *Reglamento para el arreglo de la autoridad provisoria ejecutiva* chileno de 1812, según el cual, en tanto no se establezca en Chile la monarquía constitucional de Fernando VII, una autoridad de configuración republicana actúa “en nombre del Rey” (art. 6), textos ambos ya citados¹⁰⁶.

Otros reconocen al Monarca, sin hablar nunca de su sucesión, salvo en algún texto inicial como el bonaerense, curioso es señalarlo, como objeto de lealtad y acatamiento, pero sin atribuirle función política alguna. En tal sentido, ninguna declaración tan expresiva como la muy tardía declaración quiteña de 1812: “En prueba de su antiguo amor y fidelidad constante a las personas de sus pasados reyes, protesta este Estado que reconoce y reconocerá por su soberano al Sr. Don Fernando VII, siempre que libre de la dominación francesa y seguro de cualquier influjo de amistad o parentesco con el tirano de Europa, pueda reinar sin perjuicio de esta Constitución”¹⁰⁷.

La fórmula es tanto más curiosa cuanto que la organización del Estado de Quito era ya, salvo en el nombre, totalmente republicana, de manera que la posición del Rey “deseado” nada tenía que ver con ningún poder del Estado, tampoco con el ejecutivo confiado a un Presidente electivo. Pero no se trata de un caso único. En el antiguo Virreinato de Nueva Granada es de subrayar la Constitución de Cartagena de Indias de 1812, ya republicana y federada con el resto de las Provincias Unidas, que, sin embargo, dispone “en el caso de la absoluta y verdadera libertad del Rey Fernando y su restablecimiento absoluto y verdadero al trono de sus mayores, pertenecerá al Gobierno General de la Nueva Granada el reconocer esas mismas circunstancias y sus derechos y el determinar el modo, términos y condiciones del reconocimiento, sujeto a la revisión y ratificación de los gobiernos federales” (título II, art. 3)¹⁰⁸.

Se abrían así puertas a posibles compromisos, sin duda ambiguos y hartos difíciles de instrumentar¹⁰⁹. Pero la respuesta de las autoridades españolas a todas

¹⁰⁶ *Ibid.*, II, p. 250 y 252.

¹⁰⁷ *Ibid.*, III, p. 15.

¹⁰⁸ Texto en Uribe, *Las Constituciones de Colombia*, cit. p. 480.

¹⁰⁹ Cf. Rodríguez, *The Independence of Spanish America*, cit. en un alarde de historia contrafactual, sugiere la posibilidad frustrada de una Comunidad hispánica de naciones análoga a lo que ha sido la Commonwealth. La experiencia brasileña no avala tales lucubraciones. Sin embargo, los paralelismos entre aquellos proyectos y la evolución de la Commonwealth son llamativos e interesantes para la historia constitucional comparada. Lo que entonces se planeaban eran relaciones “inter se” como las propias de la Commonwealth, al menos de la inicial (cf. Fawcett, *The British Commonwealth and International Law*, Londres, Stevens & Son, 1963, p. 144 y ss.); las constituciones provinciales de Nueva Granada citadas plantean la divisibilidad de la Corona que ocupó a la doctrina constitucional británica desde 1936 (cf. O’Connell “The Crown in the British Commonwealth”, *International and Comparative Law Quarterly*, 1957, 6, p.111) y la situación del Rey “deseado”, ajeno a la Jefatura del Estado, atrás documentada, es paralela a la situación de la Reina respecto de los miembros republicanos de la Commonwealth, a partir de la Constitución india de 1950 y la Conferencia “imperial” de 1952 (cf. Mansergh, *Speeches and Documents on the British Commonwealth 1952-1962*, Londres 1963 y Wheare, *Constitutional Structure of the Commonwealth*, Londres, 1960).

estas iniciativas no dejó lugar a dudas. Más allá de las ambigüedades locales, fue estrictamente militar, tanto directamente como en el campo internacional solicitando una intervención de las potencias europeas, algo frustrado definitivamente en el Congreso de Aquisgrán (1818). Solamente al hilo de los fracasos militares se plantea la negociación y en la Corte siempre se creyó, al menos hasta la muerte de Fernando VII, en la posibilidad de recuperar por la fuerza los dominios americanos.

Si, a partir de 1814, los éxitos bélicos de Morillo permitieron concebir la esperanza de un sometimiento de los sublevados, al concluir la primera etapa absolutista Chile, Nueva Granada y gran parte de Venezuela se habían ya perdido definitivamente para España. La incapacidad de la gestión política de que da cuenta testigo tan autorizado y corresponsable como el ministro Don José de León y Pizarro¹¹⁰ debió contribuir decisivamente a ello. Al asumir la cartera ministerial encontró descoordinación política y estratégica, falta de dirección en Madrid y arbitrariedad de los jefes militares en Indias. Pero cuando le tocó proponer medidas concretas para superar la situación ni siquiera se le ocurrió mencionar la autonomía política que reclamaban desde hacía años los criollos, tanto los sublevados como los leales. La sublevación de Riego en 1820 frustró el último esfuerzo militar del que, por entonces, España era ya capaz.

Por otro lado, Bolívar en su *Carta de Jamaica* de 1815 había lanzado una clara alternativa independentista y republicana que se afianzó día a día. Así en 1820 rechazó la última oferta de Cea de crear una Confederación Americana presidida por Fernando VII.

Frente a ello, los gobernantes del trienio liberal de 1821 a 1823, confundiendo la lucha por la Emancipación con su propio combate frente al absolutismo, no hicieron sino reiterar la oferta de la Monarquía unitaria de la Constitución de 1812. Así lo hacen, frente a San Martín, los “constitucionalistas” peruanos en 1820 y así lo acordaron las Cortes el 13 de febrero de 1822. Tanto las *Instrucciones* dadas a los comisionados para negociar tal solución, como las *Previsiones reservadas* que las acompañaban son prueba de ello. Los liberales no hacían sino insistir en su inicial convicción de que solo había españoles, ajenos a toda identidad particular y ansiosos de ser regidos bajo “el mejor de los Códigos”. Desde las intervenciones de Argüelles en Cádiz hasta los conjurados de 1819 y su proyecto de Constitución¹¹¹.

Una última manifestación de tal desencuentro puede verse en el Plan mexicano de Iguala de 1821 en el que se preveía la creación de una Monarquía consti-

¹¹⁰ *Memorias*, Edición, prólogo, apéndices y notas de Alvaro Alonso-Castrillo, Madrid, Revista de Occidente, 1953, I, p. 148-149, 206, 262 y ss. Las propuestas en II p. 264 y ss.

¹¹¹ Los datos en Seco, loc cit. p. 728. Argüelles en *DS*. de 9 de enero de 1911, p. 329. Sobre la actitud de los conjurados de 1819 vd. Morange, *Una conspiración fallida y una Constitución nonnata*, Madrid, CEPC, 2006, p. 442. En cuanto al supuesto revisionismo de sus proyectos sobre la Constitución de Cádiz p. 158 y 278.

tucional, el Imperio mexicano, plenamente independiente, pero cuyo Trono se ofrecía a Fernando VII o, en su defecto, a un Infante español y que fue recogido en el frustrado Tratado de Córdoba, nunca validado por España, por falta de poderes del signatario Virrey O'Donojú. Casi simultáneamente, San Martín, en trance de adueñarse del Perú ofreció, en las conversaciones mantenidas en Miraflores con Pezuela y en Punchauca con el Virrey La Serna, la creación de una Monarquía independiente bajo un Infante español, algo que también se rechazó.

Ahora bien, entre el Plan de Iguala en febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba de septiembre del mismo año, en junio se produce en las Cortes españolas una singular iniciativa de cuarenta y nueve diputados de Indias, probablemente ya anacrónica a tenor de la situación en Ultramar. Entre los múltiples temas que consumen la atención y el tiempo de los diputados peninsulares, tales como reemplazos militares, o límites provinciales peninsulares y, tras un asombroso y paradigmático discurso del Conde de Toreno¹¹² en el que se declara incapaz de proponer nada para la pacificación de América, los diputados hispanoamericanos proponentes hacen una declaración solemne. Afirman la imposibilidad de reconducir la situación americana por la fuerza, incluso si se contara, lo que no ocurre, con la tropa necesaria para ello, su creencia en la excelencia de los valores, de la Constitución de Cádiz, para una y otra parte de la monarquía, la americana tanto como la europea, y la imposibilidad, por factores fundamentalmente geográficos, de aplicar la Constitución de manera unitaria a la Monarquía transcontinental que consideran íntegra o, al menos, reintegrable.

Para ello proponen una recomposición de las instituciones de manera que en los tres Reinos de Nueva España, Nueva Granada y Perú, al que se reincorporaría el recientemente creado de la Plata, se establecieran tres secciones de las Cortes, tres gobiernos responsables, dirigidos por un representante del Rey responsable solamente ante este y las Cortes Generales, tres secciones del Consejo de Estado y tres Tribunales Supremos. El proyecto reserva a las Cortes Generales las competencias sobre el juramento del Rey, el Príncipe de Asturias y la Regencia, su reconocimiento y la tutoría del Monarca menor (*cf.* art. 131, 2º. 6ª Const. 1812), la celebración de alianzas ofensivas (Ib. 131, 7ª) y los planes generales de enseñanza en la Monarquía (Ib. 131, 22ª). Y establece obligaciones financieras de los Reinos de Indias respecto de la Metrópoli¹¹³. Se volvía, así, al modelo de Monarquía “federal”, con una clara aunque extraña distribución de competencias, nunca formulada con tanta precisión.

Al día siguiente, el proyecto se modifica para referirlo ya, solamente, a Nueva España y así se conoce en primera lectura¹¹⁴. Resulta muy costoso, por la

¹¹² DS. 24 de junio de 1821 p. 2447 y ss.

¹¹³ DS. 25 de junio de 1821, p. 2476 y ss.

¹¹⁴ DS. 26 de junio de 1821, p. 2496.

oposición de Toreno, Sancho, Carvajal, ect, claramente empeñados en no abordar el problema americano, su planteamiento en las sesiones extraordinarias de las Cortes a convocarse en 1821¹¹⁵. El proyecto se entierra sin demasiados argumentos en la sesión del 24 de Enero de 1822¹¹⁶.

TESIS QUINTA. La última de las tesis al comienzo enunciadas, debería desarrollarse e ilustrarse al margen del segundo centenario que ahora conmemoramos. Hubiera correspondido hacerlo con ocasión de anteriores efemérides que la España políticamente correcta o no recordó —las leyes abolicionistas de 1876-1878— o lo hizo sin extraer las consecuencias que la más candente actualidad exigía —1898—. Por ello y porque el malestar constitucional, que desde Cádiz a la fecha España no ha conseguido remediar, trae consecuencia de lo ya expuesto, creo preciso esbozar las siguientes ideas.

De una parte, una vez independizado el Continente y reducidas las otrora Indias españolas a Cuba, Puerto Rico y Filipinas, su naturaleza jurídico-política cambia. Lo que habían sido “Reinos y Provincias” —con el matiz ya señalado entre ambos términos— y después, a partir de Carlos III, poco a poco “colonias”, se consideran tales aunque se siga utilizando el término de “ultramar” puesto en circulación por los constituyentes gaditanos. A mi entender, aunque la desconfianza hacia el mundo criollo venía de atrás y buen significativo ejemplo de ello dan las *Memorias* ya citadas de León y Pizarro¹¹⁷, el punto de inflexión de este cambio se encuentra en la negativa a admitir la representación en Cortes de los diputados ultramarinos en 1836 y el correspondiente artículo adicional segundo de la Constitución de 1837, según la cual “las provincias de ultramar serán gobernadas por leyes especiales”. Solamente la corriente “reformista”, en la que destaca el diputado Domingo Vila, propone un programa de general autonomización¹¹⁸, de éxito tan escaso pese a su modernidad como la del supuestamente arcaizante fuerismo. Dicho artículo se reitera en todas las Constituciones posteriores, con la excepción asimilista de la de 1869, hasta su modificación en la de 1876¹¹⁹ con fórmula favorable a la competencia del Gobierno.

¹¹⁵ DS. 26 de junio de 1821, p. 2514.

¹¹⁶ DS. 24 de enero de 1822 p. 1975.

¹¹⁷ *Memórias*, ed. cit. I, p. 263

¹¹⁸ Me remito al estudio, magistral como suyo, que, sobre las Cortes de 1836-1837, publicará en breve nuestro compañero el Pfr. Alejandro Nieto.

¹¹⁹ La Constitución de 1869, en cuya elaboración no tomaron parte diputados de las Antillas, preveía “Las Cortes constituyentes reformarán el sistema actual de gobierno de las Provincias de Ultramar cuando hayan tomado asiento los diputados de Cuba o [sic] Puerto Rico para hacer extensivos a las mismas con las modificaciones que creyeran necesarias los derechos consignados en la Constitución” (art. 108). La constitución de 1876, añadía a la fórmula de 1837 “pero el Gobierno queda autorizado para aplicar a las mismas, con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta a las Cortes, las leyes promulgadas o que se promulguen para la Península. Cuba y Puerto Rico serán representadas en las Cortes del Reino en la forma que determine una ley especial que podrá ser diversa para cada una de las dos provincias” (art. 89).

Dichas leyes especiales, pese a las numerosas Juntas informativas —desde el R.D. de 25 de noviembre de 1865— y consultivas nombradas para su preparación a lo largo del reinado de Isabel II y del sexenio revolucionario, solo llegaron a ver la luz a lo largo de la Restauración canovista. Esto es, durante la mayor parte del siglo XIX en las supuestas provincias de ultramar no se aplicó la Constitución de la monarquía, (por primera vez la de 1876 en Cuba y Puerto Rico por RD de 7 de abril de 1881), ni sus leyes generales, ni los tratados internacionales en los que España era parte. Sin perjuicio de muchos residuos del antiguo sistema indiano, v.gr. el juicio de residencia que en vano trató de eliminar el proyecto de León y Castillo en 1878, los restos del Imperio perdieron la vieja administración sin gozar de la nueva¹²⁰.

Como ha estudiado con grande erudición Josep M. Fraderas¹²¹, el triunfo de la mentalidad colonial respecto de Cuba, Puerto Rico y Filipinas supuso la centralización de su gobierno, el progresivo monocratismo de su administración en manos del correspondiente Capitán General, la consiguiente militarización de la misma y la negativa a la representación en Cortes de tales “provincias”. Las razones siempre esgrimidas para ello fueron las diferencias de todo tipo de tan lejanos territorios con la metrópoli. Y ello supuso un permanente límite a las tendencias asimilistas mantenidas por los gobiernos de uno y otro signo hasta orientar en sentido contrario la práctica de la administración colonial¹²².

La centralización del gobierno en la metrópoli y la consiguiente subordinación de las tres colonias se proyectó en cuatro dimensiones. Por una parte, el monopolio legislativo de las Cortes españolas donde las llamadas “provincias” y los españoles en ellas residentes, aún considerados ciudadanos, carecían de representación. En Puerto Rico hasta 1868, en Cuba hasta 1881, en Filipinas durante todo el periodo colonial.

De otro lado, este monopolio representativo y legislativo excluía el establecimiento de asambleas locales, como las existentes en otras posesiones coloniales, especialmente las británicas y en tal sentido eran contundentes las *Instrucciones* de todos los Capitanes Generales. Solo en 1868 para Puerto Rico, con una ulterior suspensión y en 1897 para Cuba y nunca para Filipinas, se establecieron asambleas representativas con competencias normativas, presupuestarias y de control.

En tercer término, la centralización legislativa contrastó durante todo el siglo XIX con una permanente oscilación entre la concentración de la dirección

¹²⁰ Cf. Alvarado, *Constitucionalismo y codificación en la provincias de Ultramar. La supervivencia del Antiguo Régimen en la España del siglo XIX*, Madrid, CEPC, 2001.

¹²¹ Fraderas, *Colonias para después de un Imperio*, Barcelona, 2005. A este estudio me remito para los datos que se dan a continuación.

¹²² Cf. El sólido análisis de Alonso Romero, *Cuba en la España liberal 1837-1898*, Madrid, CEPyC, 2002, passim.

administrativa de ultramar en un solo organismo, de una u otra jerarquía, y su dispersión sectorial¹²³.

Por último, la administración local fue en Cuba un instrumento de centralización y la mayor prueba de ello la constituyen los Decretos de 9 de junio de 1878 del ministro Elduayen mediante los cuales el gobierno conservador de Cánovas dio por cumplidos los compromisos de la paz de Zanjón. Ulteriores medidas como la regionalización intentada en 1890 iban en la misma dirección¹²⁴.

En cuanto al monocratismo del gobierno colonial, lo que Fraderas ha denominado la irresistible ascensión del Capitán General hasta su configuración como “bajá”, no es una prolongación de las instituciones del extinto Imperio —v.gr. los virreyes— sometidos a contrapesos (v.gr. los intendentes) y controles (v.g. las Audiencias) y se inicia con el Real Decreto de 28 de mayo de 1823, renovado en ulteriores ocasiones, que atribuye “facultades omnímodas” al Capitán General Gobernador de Cuba, modelo de sus homónimos en las otras dos colonias. Baste señalar que, desde el citado Decreto hasta el de 9 de junio de 1878, el Gobernador General de Cuba gozaba permanentemente de las facultades propias del comandante militar de plaza sitiada.

La consiguiente militarización de una administración en la que los naturales pierden peso y que se organiza y dirige con pautas y con personal castrense queda clara en los RRDD de 21 de marzo y 26 de mayo de 1834 que configuran un mando supremo con competencias superiores sobre toda otra institución, que cabría calificar de extralegales. Esto es, una verdadera dictadura como institucionalización de un permanente estado de excepción.

Ya Agustín de Argüelles, en las Constituyentes de 1837 señaló con relación a las provincias ultramarinas que “allí todo es militar”, sin pretender, por cierto, remediarlo y a eso corresponde la unidad de mando que debe de presidir siempre la Junta de Autoridades y que primaba sobre la administración hacendística y civil.

Sin entrar siquiera en los aspectos sociales de semejante sistema, es evidente que sus consecuencias políticas no fueron positivas. Mientras el interés económico y estratégico de las tres colonias aumentaba exponencialmente en un contexto de gran competitividad internacional, el sistema político se desarrolló insuficientemente y en las tres se produjo un mismo fenómeno que alcanzó su clímax en Cuba. Su régimen era colonial, pese a ser considerada la isla como parte del territorio nacional,

¹²³ Cf. Sánchez Andrés “La administración central española y el gobierno de Ultramar en las postrimerías del Antiguo Régimen y las primeras décadas del Régimen liberal 1812-1863”, *Relaciones 1812*, 2007, XXVIII, p. 165 y ss.

¹²⁴ Alonso Romero, *op. cit.* p. 38 y ss. y 74 y ss.

pero su estructura social y económica en nada se parecía a la de las colonias de las restantes potencias europeas. La burguesía alta y media era importante y la conexión comercial con los Estados Unidos determinante, sobre todo a partir del acuerdo Cánovas-Foster.

Los Capitanes Generales recibieron severas Instrucciones de controlar la prensa y reprimir los movimientos políticos, no ya de las antiguas castas y de la población esclava —lo que se hizo en diversas ocasiones con gran rigor en— 1828, 1844, 1848—, sino de la propia población criolla.

Aun así, en las Antillas y especialmente en Cuba, apareció un movimiento político, fidelista en un principio, eco del binomio conservador-liberal de la metrópoli: Por un lado, el reformismo en Cuba aspirante a una descentralización administrativa, dirigido por Antonio Saco entre 1835 y 1868, que pese a sus manifestaciones de lealtad prohispana no recibió satisfacción a ninguna de sus pretensiones, la fundamental la representación en Cortes como una provincia más del Reino. Ello dio lugar a la emergencia de un Partido Liberal Autonomista dirigido por Rafael Montoro y José María Gálvez, que tampoco ponían en tela de juicio la vinculación con España, pero que, a partir de 1881, aspiraban a una autonomía semejante a la que ya gozaban los Dominios y colonias británicas: “el gobierno del país por el país”. Y es claro que tampoco recibieron satisfacción alguna, antes bien fueron objeto de controles severos y aun de discriminación mediante la reforma de la franquicia electoral por Cánovas.

Por otro lado, los “españoles incondicionales”, partidarios del asimilismo y el centralismo que bajo el lema “paz, patria y unión constitucional” constituyeron el partido de este nombre. La representación local, el poder burocrático y, tras obtener la representación en Cortes, la hegemonía de la misma estuvieron en manos de la llamada Unión Constitucional.

Es evidente que el debate político se centraba, como a principios de siglo en las Indias continentales, en dos extremos capitales. La igualación de derechos entre cubanos y peninsulares y la autonomía de la Isla. La voz potente y un tanto solitaria de Rafael de Labra¹²⁵ es el mejor testimonio de ello. Las resistencias frente a la igualación fueron largas y nunca se llegó a la plena igualdad, por ejemplo en cuanto a la franquicia electoral. En cuanto a la autonomía negada tanto por conservadores como por liberales sólo fue debatida en las Cortes y rechazada en 1886.

¹²⁵ Labra, *La crisis colonial de España (1868-1898) estudios de política palpitante y discursos parlamentarios*, Madrid (Alfredo Alonso) 1901. Cf. Espadas Burgos, “La evolución del pensamiento político en las islas: asimilismo, autonomismo, independentismo” en Menéndez Pidal, *Historia de España*, XXVI, I, Madrid (Espasa Calpe), 200, p. 705 y ss. Cf. Bizcarrondo y Elorza, *Cuba/España. El dilema autonomista*, Madrid, 2001.

Las palabras de Argüelles en las Cortes de 1837 expresaron la actitud española a lo largo del siglo XIX y no parecen ajenas a nuestro presente: “Si a la isla de Cuba se le daban derechos políticos, ella se declararía independiente: los diputados de las provincias de Ultramar emplearían el elemento de libertad como medio de ilustración y romperían los lazos que la unían con la Metrópoli”. Ello explica el crecimiento de fuerzas radicales que aspiraban a la plena independencia y a la lucha armada para conseguirla. Tal es el caso liderado por Martí en Cuba. La subversión independentista —primero en la “Guerra Chiquita”, después a partir de 1895— fue esgrimida para aplazar las reformas institucionales y la carencia de reformas incrementó el apoyo social a los independentistas que, a su vez, veían en el posible autonomismo un obstáculo a sus proyectos.

Así la autonomía administrativa que en los últimos tiempos, 1893, intentó inútilmente Maura (una Diputación Provincial única de amplias competencias en el gobierno interior y un Consejo de Administración asesor) tropezó con lo que el propio Maura denominó “manifestaciones patrióticas” protagonizadas por los líderes conservadores de la oposición, Cánovas el primero de ellos, pero también Villaverde y Silvela y amparadas en la tibieza del mismo Presidente del Gobierno, Sagasta y la enemiga manifiesta de jefes liberales como Moret¹²⁶. La sucedánea reforma Abarzuza, aun aprobada por las Cortes, no corrió en la práctica mejor suerte¹²⁷ y los RR.DD. de diciembre de 1896, relativos a Puerto Rico, así fueron recibidos por la opinión de la Isla.

Si la opinión cubana fue sensible a las reformas, no lo fue la española que siguió identificando autonomía administrativa con separatismo político y que, en el más benevolente de los casos, no prestó atención a la cuestión. Baste señalar que esta Real Academia, entre su fundación en 1857 y el desastre de 1898 no dedicó monografía alguna al autonomismo cubano. Solamente en 1897, semanas antes del “desastre”, se restablece la autonomía de Puerto Rico y se inaugura la Constitución autonómica de Cuba, con Cuerpos colegisladores y gobierno responsable¹²⁸. En 1898 el balance final de semejante política no pudo ser peor.

Un apasionante y apasionado libro de Portillo Valdés¹²⁹ nos invita a perseguir los ecos constitucionales de semejante actitud a este lado del Atlántico y en el seno de la propia España peninsular, rastreando los paralelismos y, a su juicio, incluso influencias entre el doble constitucionalismo que se frustró en el proceso de

¹²⁶ Cf. Tusell, *Maura. Una biografía política*, Madrid, Alianza editorial, 1996, p.23 y ss.

¹²⁷ Alonso Romero, *op. cit.* p. 89 y ss. y 99 y ss.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 107 y ss. y las referencias allí dadas. Cf. Núñez Martínez “Las cartas autonómicas de Cuba y Puerto Rico: Primer antecedente del estado autonómico”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 25, 2010, p. 335 y ss., en especial p. 350 y ss.

¹²⁹ *El sueño criollo. La formación del doble constitucionalismo en el País Vasco y Navarra*, San Sebastián, Nerea, 2006.

Emancipación y aquel otro del que gozaron Navarra y las provincias vascas entre el Convenio de Vergara y el final de la última guerra carlista.

Ciertamente que los paralelismos pueden buscarse también entre el estado de excepción y la militarización que las provincias vascas conocieron, no solo durante las guerras carlistas, sino en largos periodos postbélicos, la militarización de Cataluña tras la Nueva Planta y la ya señalada de la administración colonial a lo largo del siglo XIX¹³⁰. Pero, más allá de tales caracteres, a mi entender el paralelismo es más de actitudes que de instituciones.

Al decir de Portillo, lo que Mañé y Flaquer calificó de *Paraíso: El País de los Fueros* supuso la realización de *El sueño criollo*. Sin embargo, allende las anécdotas biográficas que amenizan la obra de Portillo, la realidad no muestra la realización de un sueño sino la continuación de una pesadilla. A saber, la frustración de las posibilidades de articular la unión constitucional de los territorios vascos en el seno de la Monarquía, por obra y gracia del principio de unidad constitucional entendido como sometimiento uniforme a unas mismas normas. Eco fiel, decía el foralista Sagarminaga, de los decretos de Nueva Planta respecto de la Corona de Aragón. Es la misma actitud que impidió, si no la realización, al menos la puesta a prueba, de los sueños criollos de autonomía y los dirigió a la independencia como única alternativa, la que frustró las posibilidades del fuerismo liberal en el País Vasco.

Como ya quedó dicho, la obra unificadora de Cádiz fue recibida con reticencia por las Diputaciones vascas. La Constitución de 1837, la que inició la remisión del régimen de Ultramar a las leyes especiales que nunca vieron la luz, no contempló la foralidad y a su amparo se dictaron las primeras normas abolicionistas de la misma. Ciertamente, dos años después y como expresión del programa moderado de “Paz y Fueros”, la Ley de Octubre de 1839, se elaboró y tuvo, para muchos, una clara intención confirmatoria de la foralidad. Sin embargo, el sometimiento de la misma a la “unidad constitucional de la Monarquía”, “tranquilla” añadida en los últimos momentos del proceso legislativo por obra de los liberales, introdujo un elemento de ambigüedad susceptible de ser interpretado de diferentes maneras, fundamentalmente dos. Para unos, la unidad constitucional no iba más allá de “la comunidad de Reina y de representación nacional”¹³¹, esto es, de Jefe del Estado y Cortes, lo que en un régimen parlamentario supone de legislativo y ejecutivo en un ámbito competencial determinado. Para otros, unidad constitucional debía suponer uniformidad administrativa y el Decreto de 1841 demostró que si esta no era la interpretación más generosa y hábil, sí era la que había de prosperar.

¹³⁰ Cf. Roura i Aulinas, “Subjecció i militarització a la Catalunya del segle XVIII” en vv.AA. *Del patriotisme al catalanisme*, cit. p. 289 y ss.

¹³¹ Cf. *Diario de sesiones del Senado 1838-1839*, nº 18, p. 187. He esbozado una interpretación del fuerismo liberal en mi prólogo a *Fausto de Otazu a Iñigo Ortés de Velasco. Cartas 1834-1841*, Vitoria, Diputación foral, 1995, II, p. 7 y ss.

Sin duda que a lo largo del reinado de Isabel II, se da una interpretación benevolente al principio de unidad y los gobiernos moderados mantienen una “relación de familia” con el fuerismo liberal triunfante en las provincias vascas, incluso si no se llega nunca en relación con estas a la fórmula Navarra de 1841. Y ciertamente, como es bien sabido, merced a dicha relación se consolida una foralidad provincial ceñida al “gobierno interior” en manos de la correspondiente Diputación.

Sin embargo, las limitaciones de este supuesto “ensueño” son más que evidentes. Las principales medidas de 1841 nunca fueron eliminadas y siguiendo la misma tónica puede decirse que ningún intento de restauración foral volvió a la situación anterior. Más aún, el gobierno ultramoderado de Bravo Murillo proyectó los mayores atentados contra lo que quedaba de foralidad, definitivamente suprimida en 1876-1878 por el heredero más cualificado del moderantismo, Cánovas, sobre cuya posición respecto de Cuba ya se ha dicho suficiente.

El realismo e incluso criptotradicionalismo del moderantismo doctrinario español era sensible a los planteamientos del fuerismo liberal y la tesis, canovista por excelencia, de la Constitución histórica, podía haber sido el más adecuado “hogar vital” para el doble constitucionalismo que propugnaban los foralistas y que, como demuestra la postrera obra de Sagarminaga y su invocación del ejemplo austro-húngaro¹³², podía y debía haber evolucionado hacia formas compuestas de Estado. Y sin embargo, el desencuentro de fueristas en trance de radicalización y doctrinarios cada vez más centralistas frustró la inserción de la foralidad en el Estado constitucional.

A mi juicio, la explicación del proceso debe buscarse en el terreno de los principios que trascienden las afinidades estratégicas y aun ideológicas. Lo que se discutía explícita o implícitamente era la identidad del cuerpo político. ¿Eran las Provincias vascas cuerpos políticos diferenciados del resto de España o constituía ésta una sola nación entera? El fuerismo, desde Egaña a Estecha, nunca abdicó de lo primero, incluso llegando a reconocer, como es el caso de Sagarminaga¹³³, la existencia de una comunidad nacional española. Los doctrinarios españoles, criados al calor del doctrinarismo francés e incluso fascinados por las instituciones constitucionales del II^o Imperio solo podían concebir lo segundo. La progresiva simplificación de ambas concepciones fue sin duda favorecida por la extensión de su base electoral a sectores menos cultivados y más propensos a la radicalidad de las soluciones.

Al final, en expresión de Pi Margall, siempre quedaron las brasas.

¹³² Sagarminaga, *Observaciones*, p. 124 y ss. (atado por Monreal). Por la misma época el éxito de la última monarquía compuesta, la austro-húngara (cuya salvación estaba en la evolución del dualismo al trialismo —con Boemia— e incluso al tetralismo —con los sudeslavos—) la convertía en modelo del nacionalismo irlandés, cuya radicalización independentista y republicana solo ocurre tras los “ahorcamientos” de 1916.

¹³³ Cf. Monreal en *Notitia Vasconiae. Revista de derecho histórico de Vasconia*, 1/2002 3-6, p. 251 y ss.

A MODO DE EPÍLOGO. Tres son las consecuencias que, a mi juicio, pueden extraerse de lo expuesto. Una histórica, otra política, la tercera jurídico-constitucional.

En cuanto a la primera, creo que la Emancipación cuyo bicentenario celebramos, tal como se refleja en los múltiples procesos constituyentes a que se ha hecho referencia, es fruto de una verdadera Revolución transcontinental.

Frente a su interpretación inicial, propia de la historiografía liberal, no cabe considerar la independencia de la América española como resultado de su mera maduración interna. Pero tampoco, según se ha pretendido más recientemente, como eco de la revolución peninsular iniciada en 1808 y culminada en Cádiz.

La Emancipación se gestó en los espíritus a lo largo de dos procesos. Uno, de decantación de una identidad americana distinta de la euro-española peninsular, un tanto circunscrita a las demarcaciones de la administración indiana (virreinos y capitanías generales sobre todo) y que comienza con la propia conquista. Otro, de recepción, primero de la neoescolástica salmantina y su correlativa teoría del Estado y, después, del derecho natural racionalista y la teoría del Estado propia de la Ilustración. Los “tres filósofos” que Madariaga señalara como padres de la Ilustración criolla, Locke, Montesquieu y Rousseau y, más adelante, Filangieri, son autores que pesan en la Emancipación. Y si resultan manifiestamente exageradas las tesis de Pocock sobre la influencia, a su juicio exclusiva, de Locke, de la Ilustración anglosajona y de la independencia estadounidense en la Emancipación de las Indias, ciertamente las trece Colonias y sus respectivas Constituciones sirvieron de modelo al primer constitucionalismo iberoamericano, incluso, en el periodo de preindependencia.

En este sentido, lo que con razón Portillo Valdés denomina Revolución atlántica, tiene raíces tanto en el norte anglosajón como en el sur latino. Pero su eclosión solo fue posible en un largo proceso de desencuentros constitucionales entre las respuestas que a la crisis institucional de 1808 pretendió dar la sociedad criolla y su rechazo frontal por parte de la España peninsular. Un rechazo que, según quedó expuesto más atrás, tuvo un largo y todavía no silenciado eco, no solo en los restos antillanos y oceánicos del Imperio, sino en la propia España.

Ahora bien, el porqué de tales desencuentros debe buscarse más atrás. La causa de la negativa española a los intentos de “federalización” de la Monarquía que culmina la denominada revolución atlántica, se enraíza en lo que cabría llamar revolución mediterránea. Esto es, la crisis de la tradición politerritorial que la Corona de Aragón había proyectado en todo el Mediterráneo occidental y que quiebra con la Paz de Utrecht y los Decretos de Nueva Planta. El paso de la Monarquía Hispánica al Reino de España, esto es, de una Monarquía compuesta a un Estado unitario del que son excepciones, por residuales necesariamente provisionales, los territorios

vascos y Navarra, impide reconocer la sustantividad indiana en el seno de una forma política común, pero plural. La experiencia ha demostrado que la misma concepción del Estado y de su substrato nacional, sólido y enterizo “more gaditano” ha impedido reconocer, en su seno, la sustantividad vasca y catalana como catalanes y vascos quisieran.

Lo dicho permite formular una segunda conclusión. Conocida es la dicotomía orteguiana entre ensimismamiento y alteración. Lo primero supone retorno sobre sí, concentración en el sí mismo. Lo segundo extroversión del sujeto y apertura al mundo. La lectura del famoso ensayo de nuestro pensador lleva a la conclusión de que España necesita ensimismarse porque solamente así puede regenerar sus energías y consiguiente capacidad de acción. Ensimismamiento y alteración aparecen, de esa manera como dos momentos cronológicamente yuxtapuestos. Sin embargo, en un breve artículo premonitorio del mencionado ensayo¹³⁴, Ortega hace de la alteración y el ensimismamiento, no dos momentos sucesivos, sino dos polos dialécticos del permanente estar en el mundo, de la vida, tanto individual como colectiva. El sujeto, y la comunidad también lo es, no puede encerrarse en sí, so pena de inevitable depresión, sino que ha de estar abierto a los demás y, solamente así, es capaz de ser él mismo. Lo que pasa por alteración resulta condición indispensable para el verdadero ensimismamiento que no es enclaustramiento, sino reafirmación. Solo se vive de veras cuando se vive con y para los demás. Esto es, trascendiéndose.

Si aplicamos tales categorías al esbozo de historia constitucional trazado en las páginas anteriores, resulta que la España capaz de integrar lo que llegó a denominarse Imperio, era una España alterada, alterada hasta la raíz. Y no han faltado críticas a tan radical alteración, imputándole una pérdida o, al menos, una debilitación del propio yo nacional. La alteración española ha sido un desvivirse hasta el límite del perderse. Ahora bien, esa España desvivida por alterada, generó una estructura constitucional suficientemente eficaz para ser capaz, durante siglos, de integrar una pluralidad de “pueblos” y “patrias” cuya disgregación comenzó cuando a la alteración sucedió el ensimismamiento. Un ensimismamiento que se alimenta a sí mismo y produce una creciente reclusión del sujeto ensimismado que la psiquiatría conoce muy bien. Y volviendo sobre los datos expuestos, es significativo que los últimos proyectos constitucionales son cada vez menos abiertos y reciben una respuesta siempre más radical. El ensimismamiento es, así, circular.

Circular y expansivo porque el ensimismamiento produce que el otro también se ensimisme. La emergencia de las soberanías hispanoamericanas es, en gran medida, reflejo de la afirmación de radical soberanía española sobre quienes, en un

¹³⁴ OCCC ed. 2006, t. V, p. 251 y ss. y 527 y ss.

primer momento, pretendían ser nada más que autónomos. No creo necesario insistir en los paralelismos con situaciones no contempladas en la obra onírica de Portillo.

Por último, de lo expuesto cabe deducir una categoría de dogmática constitucional: la Constitución abierta¹³⁵. Una estructura constitucional abierta reconoce realidades terceras, superiores unas, inferiores otras, paralelas algunas y no las rechaza, sino que es capaz de entrelazarse con ellas. Tal flexibilidad y apertura de las fórmulas constitucionales en los albores del Estado moderno permitía integrar, esto es, unir muy distintas comunidades sin que los integrados vieran amenazada su identidad. El Estado se cierra cuando su estructura constitucional se hace rígida y, en frase de Lavissee, sus fronteras, las jurídicas tanto como las geográficas, se endurecen.

La mirada aguda de Tocqueville, al examinar los paralelismos y continuidades entre *El Antiguo Régimen y la Revolución*, detectó dos fases en tal proceso. Primero, el absolutismo trató de erosionar semejantes fórmulas porque la policracia es el más eficaz límite del poder, al dividirlo no mecánicamente sino dispersándolo y enraizando sus fragmentos en otras tantas realidades sociales. Tales son los eficaces controles verticales del poder, según la terminología de la moderna teoría de la Constitución. La Nueva Planta significó en España el triunfo del absolutismo. Los defensores de Barcelona en 1714 que combatían en pro de la antigua constitución foral así lo intuían y casi dos siglos después les hacía lúgubre eco Cánovas al considerar las leyes abolicionarias de 1876 y 1878 como sepultura de "la antigua libertad de España".

Después la "volonté générale" supuso substituir unas estructuras políticas, por compuestas policráticas, por otras simples. La "*communitas ordinata*" real, por una "*communitas inordinata*" ideal. El contrato social excluye otro tipo de relaciones. Pero, como muestran los escritos del propio Rousseau sobre Polonia, no se trata solamente de un contrato exclusivo, sino también excluyente. La estructura estatal no solo se llena hasta los bordes de voluntad general, sino que se hace hermética frente a toda otra realidad. Su grado de integración es tan alto que resulta incapaz de integrar a terceros respetando su identidad.

Esto es lo que ocurre en España a partir de las Cortes de Cádiz. El Estado pretende legitimarse por la soberanía de la nación, esto es por la voluntad general de la ciudadanía española y el Estado se encierra en sí mismo. Se ensimisma y con ello se deprime, y provoca el ensimismamiento de los terceros que la España alterada había sido capaz de integrar. Primero, las Indias; después, los propios pueblos peninsulares.

¹³⁵ He elaborado esta versión de constitución abierta en "Dinámica de una Constitución abierta" en VV.AA., *20 años después. La constitución cara al siglo XXI*, Madrid, Taurus, 1998, p. 81 y ss., recogido en *El valor de la Constitución*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 45 y ss.

Hoy, de nuevo, las más recientes constituciones, entre otras la española de 1978, tienden a la apertura hacia el derecho internacional, la integración supranacional y los fenómenos infra o paraestatales. Tales son, al decir de Häberle los problemas constitucionales del Estado contemporáneo. Y como abiertas debieran ser interpretadas para cumplir su función integradora —integrar es incluir no suprimir— de situaciones plurales y policráticas.

POST SCRIPTUM

Corregidas ya las galeradas de este ensayo, llega a mi poder la importante colección de estudios editada por Arrieta y Elliot, *Forms of Union: The British and Spanish Monarchies in the Seventeenth and Eighteenth Centuries*, RIEV, Cuadernos 5 (2009). Lamento no haber podido aprovechar tan valiosas aportaciones al tema de mi estudio.