

no tenía tiempo para leer tesis doctorales y, obviamente, estaba con el alma en vilo. Se acababa de presentar una tesis doctoral en Madrid y no conocía en absoluto su significado. Volvió de Madrid aliviado y dijo: *Mira, José Antonio Escudero ha leído la tesis doctoral. Tiene una mirada de águila para ver lo que vale y lo que no y dijo: "eso va a pasar. Me ha dicho que está bien"*. El padre Gonzalo se tranquilizó.

Caracteriza al Prof. Escudero la capacidad para hacer las grandes preguntas. Uno puede tener una gran erudición, pero esa erudición no le sirve para nada porque entre todos estos materiales no es capaz de captar lo que es la gran pregunta. Todos hemos visto –a poco que hayamos realizado algo de investigación en nuestra vida– que la burocracia tiene un papel fundamental en el ejercicio del poder y se vincula realmente al ejercicio de la soberanía, pero convertir eso que es una mera intuición en una gran teoría sobre la base de una gran investigación, eso lo ha hecho el Prof. Escudero, que ha colocado la historia de la burocracia dentro de la Monarquía española y en primer orden.

Hemos tenido una gran oportunidad de verle hacer la gran síntesis y de explicarnos todo ese mundo con las grandes cuestiones. Por cierto, José Antonio, mencionas a García Gallo en su condición de maestro. Cuando alguien iba con un problema y quería hacer una investigación, inmediatamente el Prof. García Gallo le decía: *Un gran problema es este, pero no es solamente un gran problema. Este problema se subdivide en toda esta serie de cuestiones y, a su vez, una serie de cuestiones menores*. Uno salía con una hipótesis de trabajo para hacer una investigación y, además, no tenía una, sino cuatro. El discípulo podía elegir. El Prof. José Antonio Escudero ha heredado esa condición del maestro García Gallo y estamos realmente encantados de que haya venido por aquí y querríamos que te vincularas ahora y en el futuro con este Instituto. Muchas gracias.

Se levanta la sesión.

Eran las catorce horas, quince minutos de la mañana.

CONSTITUCIÓN EN COMÚN ENTRE CULTURA Y ESCRITURA: ENCRUCIJADA GADITANA DE LOS FUEROS VASCOS

Constitution in common between Culture and Writing: the Basque Statutes'
Cadix crossroads.

Kultura eta idazketaren arteko Konstituzio komuna: Euskal Foruen
Cádizko segada

Bartolomé CLAVERO SALVADOR
Universidad de Sevilla

¿Cómo leer una Constitución histórica de hace cerca de dos siglos cuando, además, fue poco menos que efímera y no tuvo así mucha oportunidad de recibir lecturas en su época? ¿Cómo entender sobre todo sus silencios? El silencio de la Constitución de Cádiz, la primera propiamente española, sobre los Fueros Vascos se ha relacionado por lo general con su estructura central de poderes, en particular del legislativo, y con su previsión de códigos comunes para deducirse que no les dejaba espacio o que incluso producía su abolición, la de dichos Fueros. Sin embargo, esta deducción que enfrenta desde un comienzo práctico de la historia constitucional Constitución Española y Fueros Vascos pudiera estar derivando de una cierta proyección de entendimientos posteriores sobre el valor normativo de las disposiciones generales, comenzándose por la misma constitucional. Se trata entonces de recuperar la cultura jurídica existente en el momento de producirse la Constitución para interpretarse un silencio sobre Fueros que pudiera tal vez resultar bastante más positivo o no tan enfrentado.

Palabras clave: Constitución de Cádiz. Fueros Vascos. Diputaciones Provinciales. Historia constitucional. Cultura preconstitucional. Interpretación constitucional. Imperio Español.



Nola irakurri duela bi mende inguruko Konstituzio bat, oso bizitza laburra izan bazuen eta bere garaian ia irakurketarik egin ez bazitzaion? Eta nola ulertu behar dira bere isiluneak? Cádizko Konstituzioak, Espainian onartu zen lehenengoak, ez zuen deus esaten Euskal Foruei buruz, kode komunak ezartzearen aldekoa baitzen. Horregatik, esan izan da botere legegile zentralak ez ziela Foruei lekurik utzi nahi, eta, are gehiago, abolitu ere egin nahi zituela. Nolanahi ere, litekeena da Konstituzio Espainiarra eta Euskal Foruak historia konstituzionalaren hasieratik bertatik aurkajartzen dituen tesi hau geroagokoa izatea. Hortaz, Konstituzioa onartu zen uneko kultura juridikoa berreskuratzen saiatu beharko genuke, Foruen inguruko isiltasuna, beharbada, uste baino positiboagoa izan zelako, edo bederen ez hain aurkakoa.

Giltza-Hitzak: Cádizko Konstituzioa. Euskal Foruak. Diputazio Probintzialak. Historia konstituzionala. Konstituzioaren aurreko kultura. Interpretazio konstituzionala. Inperio espainiarra.



How to read a historical Constitution from nearly two centuries ago, bearing in mind, besides, that it was quite short-lived and did not have much of a chance to be interpreted in its own times? How can we understand, above all, its omissions? The omission of the Basque Statutes by the Cadix Constitution, the first properly termed Spanish Constitution, has in general been related to its central power structure, in particular of the legislative, and with its provision of common codes to deduce that it left no space for such statutes and even abolished them. However, this deduction which confronts Spanish Constitution and Basque Statutes from the practical beginning of constitutional history could be derived from a certain projection of later understandings on the normative value of the general provisions, starting with the Constitution itself. It is thus a matter of recovering the existing juridical culture in the moment the Constitution was made in order to interpret an omission of the Statutes which could perhaps turn out to be much more positive or not so confrontational.

Key-words: Cadix Constitution. Basque Statutes. Provincial Diputations. Constitutional history. Pre-constitutional culture. Constitutional interpretation. Spanish Empire.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. VERSO DE CÁDIZ: ¿UNA CONSTITUCIÓN CONTRARIA A FUEROS?. III. CÁDIZ MÁS ALLÁ DE CÁDIZ: DEL TRÁGALA A LA LECTURA. IV. REVERSO DE CÁDIZ: ¿UNA CONSTITUCIÓN FAVORABLE A FUEROS?. V. OTROS PUEBLOS, OTRAS PROGENIES: DIPUTACIONES VASCAS Y MUNICIPIOS INDÍGENAS. VI. MÁS ACÁ DE LA ESCRITURA CONSTITUYENTE: 1. La cultura política de patria vasca y nación española. 2. La cultura normativa de jurisdicciones y corporaciones. VII. IMPERIOS Y FEDERACIONES: LA DIFÍCIL CABIDA DE LOS PUEBLOS. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

Poseyendo este Señorío desde tiempo inmemorial la Constitución privativa de este suelo y debiéndola la felicidad todas las generaciones que han gozado de ella, no sabiendo la Junta si recibida la Constitución política de la Monarquía española es necesario renunciar absolutamente a la Vizcaína, o si son conciliables en todo o en parte las ventajas de las dos...

Juntas de Vizcaya, 1812

No repugnan dos o más representaciones de una provincia a la vez, con tal que existan en diferentes parages, pues puede tener quien la represente en quantas partes le convenga a la manera en que el Príncipe suele tener en cada Corte estrangera un embajador o encargado de negocios (...). Los Diputados en Cortes por esta Provincia miran a esta Diputación provincial como una representación del Principado.

Diputación de Cataluña 1813

I. INTRODUCCIÓN

Voy a tratar de un constitucionalismo en común entre España y el País Vasco que entiendo planteado desde un primer momento de la historia constitucional o mejor entonces constituyente de impulso propio, el momento en concreto gaditano, el de la Constitución de 1812. Como mi intento se dirigirá a ubicar dicha comunidad constituyente en sus coordenadas históricas, comienzo por reconocer un anacronismo de arranque. Ni España ni País Vasco son buenas identificaciones particularmente para entonces. Ante todo debieran ir en plural, esto es, las Españas y los Países Vascos o al menos estos segundos desglosados en sus componentes, es decir, Vizcaya, Guipúzcoa, etc. o quizás mejor Bizkaia, Gipuzkoa, Araba, tal vez Navarra y algunos otros territorios más al norte. También para el otro conjunto se daba el desglosamiento. No existía un reino de España, sino los reinos de Castilla, León, Aragón, Navarra, Valencia, Galicia, Mallorca, etc.

Confieso que ignoro la lengua euskera, no pudiendo así ni siquiera plantearme si para su caso y entonces existía alguna expresión vasca de comunidad integrada, como las posteriores de Euskadi y Euskal Herria. En castellano normalmente se daba mediante algún plural además parcial, como Provincias Vascongadas o *Provincias Exentas* significando sólo la trinidad de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, de la que en particular trataré. También se les decía País Vascongado. Por su parte, España en singular ofrecía una idea de constelación incluyente más amplia, comprendiendo dichas provincias, pero sin refundición ni homogeneidad, por lo que se prefería todavía, sobre todo en momento protocolario, la misma expresión en plural, la de las Españas. Hecha la advertencia, admitido el anacronismo, despejado el equívoco, opto por referirme aquí a España y al País Vasco.

Entre España y el País Vasco ha habido momentos de constitucionalismo en común. No hablo de constitucionalismo común o que resultara compartido de una forma no consentida ni articulada entre partes por unilateral e impositiva de una de ellas, la española. La historia constitucional de España es común al País Vasco sobre todo en la medida en la que éste como tal no tiene ni arte ni parte. De esto no me ocupo ahora para nada. Me intereso en los momentos de constitucionalismo en común y particularmente en el primero que a mi entender se diera, el de la Constitución de Cádiz, tal vez en algo o en mucho a su pesar incluso, según veremos. Ya desde entonces han podido recurrentemente presentarse periodos constitucionales de experiencia realmente compartida en virtud de que el País Vasco haya tenido de algún modo un arte y una parte, quiero decir alguna capacidad propia de determinación y concurrencia a los efectos ante todo constituyentes.

Es el caso claramente tanto de las dos Repúblicas como del periodo presente gracias a la apertura de espacios de autonomía actual o potencialmente constituyentes en 1873, 1931 y 1978 así como también de la concurrencia en dicha misma virtualidad de un tracto propio de Derecho foral por la parte vasca, lo que especialmente se ha hecho vivo en nuestros tiempos. Se trata de experiencias en común reconocidas y analizadas, valoradas y discutidas, en pro o a la contra. Es el caso al menos de las de 1931 y 1978 con sus respectivos regímenes de autonomía política. La de 1873, por efímera que fuera, merece y espera todavía estimación y hasta identificación como la experiencia constitucional en común que fue, aunque no llegase a articularse en Constitución común. Dejo ahora al margen la espinosa cuestión de si no se compartieron experiencias constitucionales durante todo el periodo entre 1839 y 1876, entre la confirmación y la abolición de fueros vascos. No es de ninguna de estas fechas de cuando quiero tratar, sino de un encuentro más madrugador, de uno primero de este carácter constitucional cuya misma existencia ni siquiera suele sospecharse y que mal por lo tanto podría venir a analizarse ni discutirse, valorarse ni estimarse. Entiendo que, entre España y el País Vasco, el momento gaditano fue no sólo una primera fase constitucional común cual otras que seguirían más o menos intermitentemente, sino una temprana experiencia real de constitucionalismo en común.

Voy a tratar del País Vasco y España en el constitucionalismo gaditano, pero sin limitarme a las relaciones de pareja o, pues son sujetos plurales, de familia no sólo nuclear. Para que depongan sobre la buena o mala avenencia, quiero dar entrada a más parien-

tes, como Cataluña, e incluso a otras progenies, como las naciones indígenas de América. La concurrencia y el contraste de testigos, aun interesados en medida varia, pueden brindar una ayuda preciosa para dirimir, si cabe, el caso. Llevamos tiempo considerando los mismos testimonios exclusivos de la pareja, bien escasos además para el momento de Cádiz, contraponiendo interpretaciones y hasta veredictos sin más fundamento quizás a la postre que el de nuestros propios prejuicios más o menos encontrados. Dando vueltas a las mismas cosas giramos en redondo sin llegar a ningún sitio. Procuero librarme del círculo vicioso sin ignorarlo, pues esto nada conviene, mediante el recurso de andar moviéndome entre dentro y fuera del recinto, así de sencillo o tal vez de complicado a la vista de una geografía. La Constitución de Cádiz no sólo se dirigía a una península de Europa, sino también a América e incluso a Asia. No llegaré tan lejos como a las Filipinas, pero iré al continente americano por cobrar perspectiva para ubicar la posición vasca en aquel momento constitucional.

II. VERSO DE CÁDIZ: ¿UNA CONSTITUCIÓN CONTRARIA A FUEROS?

La imagen que ofrece el constitucionalismo gaditano en el espejo de la historiografía predominante es indudablemente otra distinta a la que anuncio, resultando incluso de lo más adversa a una experiencia en común y no sólo común entre España y el País Vasco. No hace explícita la Constitución de Cádiz salvedad alguna ni previsión ninguna sobre fueros propios. Establece un sistema de representación ciudadana con un solo y único parlamento o Cortes. Su planta de gobierno territorial se concibe igualmente de un modo uniforme, salvo alguna ligera modulación para América, mediante Jefaturas Políticas delegadas de la Monarquía y flanqueadas por Juntas y Diputaciones Provinciales de carácter representativo, añadiéndose los Ayuntamientos o Municipios como expresión local de la representación ciudadana. La presidencia provincial recae en las Jefaturas de nombramiento monárquico y no en miembro alguno de Juntas ni Diputaciones representativas o en nadie electo por la propia Provincia. Las Cortes únicas, con poder legislativo en exclusiva, coronan el sistema. En el foro constituyente de Cádiz todo ello se motivó en función paladinamente antifederal, frente a un federalismo que se proponía en particular desde América. Las mismas Cortes representaban la institucionalización de una soberanía en singular que se atribuía en lo esencial y así en lo constituyente a la Nación Española, sujeto también presente y activo en la Constitución resultante. Las Cortes junto a la Monarquía la encarnaban. Sesiones, crónicas y actas, aunque no todas, fueron públicas. Todo aquello era y es notorio.

Hoy sabemos todavía más. Cuando en Sevilla, antes de la reunión de Cádiz, el proyecto constitucional se preparó previsoramente a puerta cerrada, pero en parte con las debidas actas, he aquí una de las primeras decisiones adoptadas. Según consta en la minuta del día 29 de octubre de 1809, se acordó se extendiese por acta haber la Junta resuelto en la presente sesión adoptar por máxima fundamental del sistema de reforma que deba establecerse 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 Reynos que hacían varia y desigual la forma del anterior gobierno; que las Cortes serán restablecidas, y que el método de su convocación y reunión, así como la autoridad y demás atributos correspondientes a la representación nacional se habrán de determinar con toda escrupulosidad y precisión...¹. He ahí ya todo en singular, desde la uniformidad de la Monarquía que va a constitucionalizarse hasta la unidad de la Nación que ha de representarse, sin espacio imaginable de juego en común entre agentes en plural según todos los visos.

La *representación nacional* en singular a los mismos efectos de convocatoria y actuación de un Congreso constituyente como el que finalmente se reuniera en Cádiz no es que se concibiera y organizara exactamente con *escrupulo* y *precisión*, pero el caso, por lo que ahora nos importa, fue que efectivamente se procedió ya a dicho propósito primario mediante un sistema de elección y cooptación sin atención alguna a la presencia de representaciones corporativas de planta intermunicipal, de unas Juntas territoriales como las existentes por fuero propio a lo ancho del septentrion peninsular, no sólo en zona vasca². No se contaba con ellas y se les otorgaba en cambio participación representativa para la formación de Cortes a otras Juntas provisionales improvisadas ante la crisis que atravesaba entonces la Monarquía y por la cual era posible la misma iniciativa constituyente. Son hechos bien conocidos y nada halagüeños para reconocimiento ninguno de fueros vascos. Aunque no todo es mal agüero. Retengamos especialmente por lo que nos habrá de interesar, pues la Constitución de Cádiz va a adoptar y generalizar estas líneas de orden territorial, el dato de la existencia de un organigrama regional de base municipal y organización provincial. Ya veremos cuando acudamos a un reverso del mismo texto.

De momento, sin esperar a ver versos ni reversos, cargado de razón a primera vista, un representante de las Juntas de Álava con poderes para actuar ante la Corte monárquica pudo justamente presentar ante las Cortes parlamentarias una impugnación en toda regla de la iniciativa y el procedimiento constituyentes en razón de que no se respetaban las representaciones ya existentes en base a fuero propio. En el caso alavés, no pudiendo celebrarse elecciones en la provincia, el representante en Cortes había sido cooptado por una media docena de paisanos que andaban a mano cuando el mandato así lo reclamaba alguien que contaba con poderes de las Juntas alavesas. La respuesta de las mismas Cortes no pudo ser más categóricamente adversa: *Ninguno de los dipu-*

¹ *Junta de Legislación. Acuerdos de ella* (4-X-1809/19-I-1810), edición de TOMÁS Y VALIENTE, Francisco *Anuario de Historia del Derecho Español*, 65 (1995), pp. 103-125, que es número monográfico sobre el momento gaditano dirigido por el añorado editor. La presente recapitulación sobre constitucionalismo español y fueros vascos guarda deuda con dicho impulso y ulteriormente se beneficia del trabajo y debate en curso en el seno del grupo HICOES, *Historia cultural e institucional del constitucionalismo en España* (proyecto de investigación subvencionado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, BJU 2000-1378), del que formo parte junto a Marta Lorente, José María Portillo, Paz Alonso, Carmen Muñoz de Bustillo, Jesús Vallejo, Carlos Garriga y Fernando Martínez Pérez, entre algunos otros y otras más, por nombrar ahora tan sólo a quienes inciden con obra hecha en este momento y el previo, pues también habrá de importarnos, de historia y cultura.

² MUÑOZ DE BUSTILLO, C., Encuentros y desencuentros en la historia. Los territorios del Norte peninsular en la coyuntura del setecientos, en *Historia Contemporánea*, 12 (1995), pp. 135-173.

tados que tienen el honor de componer tan respetable cuerpo [las Cortes] ha podido ser admitido sin presentar su autorización arreglada á la formula prescrita, y no habiendo observado ésta ni nada de lo substancial de la elección importa poco alegar los fueros particulares de la Provincia en su elección, que ni son acomodables á este caso, ni se ofenden en cosa alguna por no tomárseles así en cuenta a dicho propósito de representación parlamentaria. Con el mismísimo rechazo se encuentra la insistencia del apoderado alavés en impugnar el proyecto constitucional gaditano puesto que destruye de raíz toda la Constitución Alavesa. Venían sus recursos a augurar que, de no rectificarse, Cádiz se toparía con la enemiga de toda la Cantabria Bascongada, unánime en la defensa de su independencia y libertad y en la conservación de su idioma, leyes, usos y costumbres³.

Todo ello presagia lo que se contiene en la Constitución de unidad de Nación con representación en unas Cortes únicas para todas las Españas de entonces que se extendían desde el País Vasco a las Filipinas pasando por continente y archipiélagos de América. Es el testimonio aparatoso del texto y lo es también aparente en los debates parlamentarios que condujeron a su acuerdo, los de plenos y otras sesiones de las Cortes de Cádiz. Con tal extensión de Nación, entre Europa, América y Asia, parece locura el intento, pero quizás tuviera método no precisamente por el aparato y la apariencia, sino porque la superficie unitaria del texto tal vez solapase una articulación en plural de las instituciones o porque de este modo la propuesta de experiencia común por impuesta encubriese una consistencia de posibilidades en común por voluntarias a los efectos todavía constituyentes mediante elementos realmente compartidos como el indicado de orden territorial. Es el extremo que aquí exactamente nos importa⁴. ¿Cómo podemos conocerlo? ¿Cómo puedo hacer la sugerencia frente a constancias tan verdaderamente tamañas, poco menos que terminantes? Entiendo que, para alejarnos de lecturas que pueden resultar ingenuas, tenemos que colocarnos tanto en el texto como también en el tiempo, o en la cultura y práctica de entonces en definitivas cuentas. La Constitución no se encerraba toda ella en su escritura.

³ Archivo del Congreso de los Diputados, Madrid, Serie Electoral, Álava, legajo 1, núm. 1; *Actas de las Juntas Generales celebradas por la Muy Noble y Muy Leal Provincia de Álava*, Vitoria 1813, sesiones del 26-XI-1812 y 16-VII-1813, e informe del 19; FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, *Derecho Parlamentario Español. Colección de Constituciones, disposiciones de carácter constitucional, leyes y decretos electorales para diputados y senadores, y reglamentos de las Cortes que han regido en España en el presente siglo*, Madrid 1885-1900 (reprint Madrid 1992), vol. I, pp. 676-681; FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier, *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen. País Vasco, 1750-1840*, Madrid 1991, pp. 223-225. En la historiografía usual, ya desde este primer momento, así de entrada, no hay disposición ninguna para apreciación alguna de la posición de derecho de la parte foral: CHÁVARRI, Pilar, *Las elecciones de diputados a las Cortes Generales y Extraordinarias, 1810-1813*, Madrid, 1988, pp. 92-95.

⁴ Ofrezco una introducción bibliográfica en *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, Sevilla 2000 (reprint de Cádiz 1812), *Estudios*, vol. II, pp. 248-262. Para esta recapitulación sobre Constitución y Fueros aprovecho materiales y explicaciones ya expuestos particularmente en el estudio que ahí precede. También retomo en especial pasajes de Historia y Autonomía: Federalismo anónimo en la Constitución de España, en *Revista de Occidente*, 229 (2000), pp. 11-34.

III. CÁDIZ MÁS ALLÁ DE CÁDIZ: DEL TRÁGALA A LA LECTURA

La Constitución de Cádiz es ante todo un texto y un texto además de una determinada naturaleza, la constitucional que el sustantivo pone de relieve. Requiere lectura de un determinado orden que no es concretamente literario ni genéricamente histórico. Como Constitución se produce y como Constitución habrá de entenderse, mas como Constitución conforme a la cultura política y normativa de su época. No es tan fácil ni aunque contemos a un tiempo con el refinamiento de ser juristas y la competencia de dedicarnos a la historia. Advirtamos la existencia de dificultades no siempre superables para la inteligencia actual de aquella Constitución histórica, una Constitución realmente compleja en el seno de una cultura política y normativa que, frente a lo que suele todavía presumirse, puede que no esté en el origen de la nuestra, sino que nos sea realmente ajena.

La lectura resulta difícil porque falla toda una batería de materiales que han salvado malamente la distancia del tiempo y quizás también entre culturas diversas, la de entonces y la de ahora. Las actuaciones que históricamente conducen a las Cortes de Cádiz responsables de aquella Constitución, inclusive las parlamentarias, ni siquiera se documentaron con suficiencia en su momento. Y unos personajes claves nunca se franquearon o tan sólo hicieron algún amago tardío y no sin mala conciencia por la frustración personal ante la constancia de lo que fue indudablemente un fracaso, el de la vigencia intermitente y el abandono temprano de la Constitución que produjeron⁵.

No sabemos ni siquiera cuál fue el taller decisivo de un texto entre una serie de Comisiones, incluso alguna secreta como aquella que decidiera tempranamente acabar con fueros, pues las propias Cortes al menos en pleno no fueron el verdadero laboratorio. El proyecto constitucional llega a la asamblea parlamentaria prácticamente redondo desde la propia Comisión de Constitución que recibió el anteproyecto bastante hecho para no mucho más que los retoques del redondeo⁶. El texto es obra formalmente de unas Cortes, pero materialmente de muy pocos sujetos bien sintonizados entre sí, alguno ni siquiera diputado, que miraron no sólo a posiciones personales conscientemente minoritarias, sino también y sobre todo a la composición más compleja bajo el disimulo más cuidadoso tanteándose el terreno en busca de la viabilidad que definitivamente no lograron. De ahí proceden solapamientos y tergiversaciones de entonces, incertidumbres e incógnitas de ahora⁷.

⁵ Fue caso típico el más comunicativo de ARGÜELLES, Agustín de, *Examen histórico de la reforma constitucional que hicieron las Cortes generales y extraordinarias desde que se instalaron en la Isla de León el día 24 de septiembre de 1810, hasta que cerraron en Cádiz sus sesiones en 14 del propio mes de 1813*, Londres: 1835; edición viva, Oviedo, 1999.

⁶ ALGUACIL, M^a Luisa (ed.), Proyecto y texto definitivo de la Constitución de 1812. Discurso preliminar, en *Revista de las Cortes Generales*, 10 (1987), pp. 149-385.

⁷ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, Génesis de la Constitución de 1812, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 65 (1995), pp. 13-125 (*Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, vol. V, pp. 4449-4555), primer capítulo de un trabajo truncado por mano asesina, con las actas citadas de las reuniones secretas en Sevilla como apéndice. Sobre las actuaciones pregaditanas, RICO, Raquel, Constitución, Cortes y opinión pública. Sevilla, 1809, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67 (1997), vol. I, pp. 799-819. Respecto a procedimientos, MUÑOZ DE BUSTILLO, C., Bayona y Cádiz: entre manipulación y legitimidad. En ROMANO, Andrea (ed.), *“De curia semel in anno facienda”. L’esperienza parlamentare siciliana nel contesto europeo*, Milán, 2002, pp. 149-182.

Puede tener la Constitución de Cádiz un plan y parece que lo contiene, aunque el ambiente donde se planteara y la forma como se hiciera nos priven hoy de evidencias y claves e incluso nos despiste con disimulos y amagos. La libertad de prensa, produciéndose materiales de debate, se ejercía entonces por encima incluso de lo que se había formalmente reconocido, pero también entraron en juego prácticas de acoso social severo contra el ejercicio más llano de la libertad misma⁸. Dentro de las Cortes, las actas de la Comisión de Constitución son muy poco elocuentes, cuando no elusivas, y el debate de pleno, aunque más locuaz, desorienta y defrauda en medida similar. Siendo públicas por lo general las sesiones de aquellas Cortes, esos últimos materiales eran en buena parte notorios ya entonces⁹. Y son los que están luego más a mano. Entre profesionales de la historiografía y constitucionalistas campea una curiosa ingenuidad metodológica ante materiales de lo más sospechosos hoy por muy interesados entonces. No se trata de que ahora nos presumamos más inteligentes, sino de que nos demos el trabajo de colación y contraste suficientes de testimonios para lograr una mayor inteligencia. El primer requisito es que prescindamos por nuestra parte de todo interés en defender de entrada ni Constitución ni Fueros, ni Constitución española ni Fueros vascos. No presumamos nada, como por ejemplo el signo de la libertad, a favor de la una ni de los otros.

Los intentos de construir el sentido de la Constitución de Cádiz a partir de tales materiales de debate entonces público, los frecuentados hasta hoy por la historiografía y el constitucionalismo, se han visto indefectiblemente abocados a la frustración de reproducir en lo esencial las versiones sesgadas que públicamente se manifestaron tanto para la defensa poco franca como para el ataque más romo. Empobrecen de raíz un texto complejo y quizás no tan opaco. Ven simplezas en los puntos más dudosos y contradicciones en los pasos más sinuosos. La misma Constitución de Cádiz solitaria y completa pudiera ser de por sí el principal monumento histórico que, si entráramos en sus entresijos, desmentiría unas lecturas ingenuas hoy imperantes, las interpretaciones habituales que ven en Cádiz presencias tan aparentes como las dichas de una Nación simple y una Monarquía uniforme. A sus entrañas es a lo que vamos a intentar al menos asomarnos a fin de disec-

cionar la digestión de nuestro extremo, el de los Fueros vascos ante la Constitución española.

Dificultad añadida para captarse el fondo del texto constitucional gaditano atravesándose una superficie un tanto engañosa, si en ella nos quedásemos, también procede de las deficiencias de un cuerpo interpretativo en su momento, el que importa. Haberlo, haylo. Lo hay producido ante todo por el parlamento, las Cortes, por su actividad normativa y también jurisdiccional. No falta tampoco el testimonio más disperso de otros cuerpos representativos, como el de las Diputaciones, según precisamente veremos. Las voces principales para la inteligencia de la Constitución puede que no correspondieran en último término a entidades centralizadas y más fáciles de chequear como una Monarquía o también una Iglesia, la católica, sino que por el contrario recayesen, además de en las mismas Cortes centrales y únicas, en Diputaciones y Ayuntamientos pasándose por Juntas, de unas locales a otras provinciales, a todo lo largo de una línea plural y dispersa, dilatada y ascendente, de representación, y tampoco así correspondientes tan sólo al tramo parlamentario como encarnación de la Nación en singular. La Nación que culminaba en las Cortes se formaba y construía mediante tal pirámide representativa, por toda ella, aunque quizás también con algún cortocircuito entre Ayuntamientos y Diputaciones que, por interesar a nuestro extremo de Constitución y Fueros, habremos de considerar.

Tampoco cabe decirse que las Cortes ofrecieran la interpretación autorizada de la Constitución, una lectura auténtica. Comienza por no haberla en singular. La Constitución no sólo la lee quien la crea, sino también quien la recibe y concurre a su puesta en práctica, pudiendo incluso la inteligencia segunda prevalecer sobre lo primera. Esto que puede decirse de cualquier norma constitucional o sencillamente jurídica, a más razón debe advertirse de buena entrada para la gaditana. La Constitución de Cádiz no entró en vigor por la exclusiva determinación parlamentaria. Las Cortes remitieron el texto a magistraturas e instituciones para que prestasen juramento como elemento finalmente esencial para la propia autoridad y vigencia. Debía jurarse y podría motivarse el sacramento, esto es, adelantarse o sugerirse alguna lectura propia. Podía ser todo un comienzo de segunda inteligencia que fuera la primera para el caso propio. Retengamos muy especialmente este dato pues puede que resulte precioso para nuestro extremo, el caso vasco¹⁰.

Hay algo más que advertir respecto a la misma actividad de las propias Cortes, a esta función y desempeño de parlamento que, comenzándose por el desarrollo legislativo de la Constitución, es lo que hoy suele tenerse más a la vista para una lectura de aquel sistema. Es cosa bastante común el recuerdo de hasta qué punto la Monarquía se condujo del modo más desleal con una Constitución que le fuera impuesta, pero menos o nada gusta agregarse que tampoco es que las propias Cortes que formalmente la adoptaron y las que les siguieron demostraron mucha lealtad. De diverso modo, todos los parlamentos regidos por la Constitución de Cádiz, entre 1812 y 1814, entre 1820 y 1823 y entre

⁸ El testimonio más expresivo lo legaría ALCALÁ GALIANO, Antonio, *Apuntes para la biografía escritos por él mismo*, Madrid, 1865; *Recuerdos de un anciano*, Madrid, 1878, y *Memorias*, Madrid, 1886, ediciones póstumas; viva de los recuerdos, Madrid, 1999.

⁹ Así interesa, no tanto la edición que se ha hecho usual, *Diario de las Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Madrid, 1870-1874, como la publicación coetánea, *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, Cádiz, 1810-1813, al igual que la prensa de entonces también ocupada en estos menesteres de la publicación parlamentaria. La segunda edición es de cuando las Cortes se hicieron cargo del material guardado en la Biblioteca de Palacio durante los tiempos no constitucionales de Fernando VII con el objeto de que sirviera de prueba para la persecución de constitucionalistas, por lo que también pudo ahora añadirse la publicación de las *Actas de las sesiones secretas de las Cortes generales extraordinarias*, Madrid, 1874, de cuando proviene también a la postre la disposición de los fondos para el principal acervo informativo y documental, el del Secretario del Congreso FERNÁNDEZ MARTÍN, M., *Derecho Parlamentario Español* citado. Todavía esperará un siglo la publicación de las *Actas de la Comisión de Constitución, 1811-1813*, Madrid, 1976. A las parlamentarias de pleno introducen ALGUACIL, M^a L., MACÍA, Mateo y MARTÍNEZ CAÑAVETE, M^a del Rosario, *El Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1996, pp. 59-72. Para prensa, *vid.* ahora DURÁN, Fernando (ed.), *Crónicas de Cortes del Semanario Patriótico, 1810-1812*, Cádiz, 2003.

¹⁰ Para la clave, LORENTE, M., El juramento constitucional, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 65 (1995), pp. 585-632.

1836 y 1837, se atuvieron bastante mal a sus disposiciones o intentaron incluso forzar sus previsiones. No fueron buenos lectores de la norma pese a que la posterioridad les haya acabado concediendo, a ellas y no a otras instituciones, presunción de constitucionalidad, particularmente a su actividad legislativa. Se mira retrospectivamente y casi por principio la ley como mejor, si no incluso único, intérprete de la Constitución cuando entonces, y quizás no sólo entonces, es cosa que resulta al menos problemática.

Concurrían otras instituciones junto también a la ciudadanía misma. Estarían en posición relevante para la inteligencia constitucional la justicia y, en emplazamiento menos preciso, una cultura social del derecho, todo lo que puede llamarse muy globalmente una jurisprudencia, ya la judicial más estricta, ya la cultural más difusa. Este cuerpo jurisprudencial, el que pudiera proceder no sólo de una actividad jurisdiccional, sino también de alguna publicística atenta al orden constitucional, resulta que falla especialmente. Fue escaso y mísero el tratamiento doctrinal de la Constitución. Requerida por ella misma, hubo una catequesis de este signo constitucional sin dejar de ser religiosa o acen tuando incluso esta característica. Y una prensa muy viva comprometida con el constitucionalismo o, como prefería decir, con el *liberalismo*, tendió a situarse en el terreno político más coyuntural sin mucho empeño por mantener y desarrollar posiciones constitucionales no escoradas por las conveniencias ni lastradas por las circunstancias. Por no haber, no hubo por entonces ni siquiera una publicística capaz de construir como sujeto político la Nación Española presupuesta y entronizada por aquella Constitución. Ni se tenía ni se consiguió, aun intentándose¹¹. Mas tampoco desesperemos antes de hacer el intento de lectura nuestra. Sin relación directa con el texto de Cádiz y sin tener que responder a sus presunciones ni designios, había por entonces toda una cultura política y normativa, sobre sujetos políticos y sobre normas jurídicas, que, por determinar un escenario, podrá resultar de la más preciosa para la propia inteligencia del constitucionalismo gaditano.

Respecto al mismo, por parte de una justicia institucional pudo concurrirse más difícilmente a entendimiento político ni normativo pues ni se le requirió ni por sí misma adoptaría un estilo de fundamentar y motivar sus decisiones. Ni sustentaría ni argumentaría a partir ni siquiera de ley, cuanto menos de Constitución. Como si no tuvieran más trascendencia, ni siquiera se preocupó de dar publicidad a sus determinaciones salvo entre partes. En su vertiente institucional tenía también difícil la elaboración de jurisprudencia, la judicial, pues las Cortes se reservaron no sólo la producción, sino también la interpretación legislativa, lo cual nos reconduce al negociado dicho de la representación. Pero no

¹¹ A los efectos más específicos de historiografía de entonces potencialmente constitucional o incluso constituyente, CLAVERO, B., Cortes tradicionales e invención de la historia de España. En *Las Cortes de Castilla y León, 1118-1988*, vol. III-I, Valladolid, 1990, pp. 147-195; VALLEJO, J., *Geografía constitucional ilustrada*, en *Historia. Instituciones. Documentos*, 25 (1998), pp. 685-715 (con puntualizaciones en *Estudio preliminar*, pp. LXVII-LXXII, a su edición de Duque de ALMODÓVAR, *Constitución de Inglaterra*, Madrid, 2000, pp. XI-CXX-VIII), y De sagrado arcano a constitución esencial. Identificación histórica del derecho patrio. En Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO (ed.), *Los Borbones. Dinastía y memoria de nación en la España del siglo XVIII*, Madrid, 2002 (edición corregida), pp. 423-484.

sólo existe entonces la ley o la previsión incluso de códigos. Aun con todas las dificultades, cabría jurisprudencia de una justicia ciudadana o incluso, con implicaciones igualmente constitucionales, de la institucional por contraste entre Constitución y ley. Todo ello pudo ser lectura constitucional, la de entonces, la que interesa¹². ¿Podría aportar algo o quizás mucho respecto a nuestro extremo, a las relaciones de entonces entre Constitución española y Fueros vascos?

La producción de un cuerpo jurisprudencial de procedencia no sólo parlamentaria respecto a aquel orden constitucional no vinieron a favorecerla desde luego los sobresaltos, cortocircuitos e intermitencias de la propia vigencia de la Constitución (1812-1814, 1820-1823, 1836-1837), pero tampoco hubo un constitucionalismo como cultura de otro horizonte que el político en el sentido esto más coyuntural. Ante las mismas dificultades del orden constitucional, tendería a situarse su propio aprecio, vindicación y defensa más en el terreno enemigo de la escaramuza, la confrontación y la contienda que en el campo amigo de los derechos, la justicia y la ley. Era el *Trágala*, *Trágala* dirigido a los no constitucionales comenzándose por el Rey: *Ya no hay vasallos./ Ya no hay esclavos./ Sino españoles/ Libres y bravos./ ¡Trágala, trágala, trágala./ Trágala, trágala, perro!*, la Constitución se entiende. Seguían otras estrofas con la misma clausura del indigesto estribillo. Hubo diversas versiones a cuál más ofensiva. No faltó ni siquiera la que negara la evidencia: *Dicen que el Trágala/ Es insultante./ Pero no insulta/ Más que al tunante./ ¡Trágala, perro!*. Era la consigna y la copla que provienen de entonces, degradando así lo que pretendieran encomiar, la Constitución misma. Tampoco es que fuera un invento constitucional. *¡Trágala, perro!* era un grabado de Goya con el clero de agente que propina el castigo y no de paciente que recibe la puya.

Entre tamañas adversidades respecto a la posibilidad de una lectura que pudiera ser precisamente constitucional, ¿cómo aclarar sin pasión nuestro extremo, el del sentido potencialmente tal o de alcance incluso constituyente de unos Fueros vascos ante la novedad de una Constitución española? El *Trágala* también pudo declamarse contra las reservas forales que pudieran presentarse. Aquella Constitución no dejó en herencia el mejor ambiente para la ponderación y juicio de su propia valía y significación. El eco de aquel *Trágala* puede que llegue hasta hoy pues no son además trágalas lo que ha faltado de por medio. No es fácil el desapasionamiento, el requisito que dije primero. Lo hay todavía previo, un prerequisite entonces en el lugar cero, y éste es el de la conciencia y reconocimiento de la pasión permitiendo y dando paso a control y análisis.

Con la conveniencia de auto-análisis y todo, la dificultad historiográficamente mayor no está dicha todavía. Entre los materiales más manidos, por estar absoluta y literalmente más a mano, para la inteligencia de la Constitución de Cádiz, el que preside indudablemente es el afamado *Discurso Preliminar*, el cual contiene expresiones aparentemente apreciativas, pero sustantivamente derogatorias de todo derecho que no sea el

¹² LORENTE, M., *Las infracciones a la Constitución de 1812. Un mecanismo de defensa de la Constitución*, Madrid, 1988; MARTÍNEZ PÉREZ, F., *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español, 1810-1823*, Madrid, 1999.

español más unitario, reforzando así el testimonio primario del debate parlamentario y la apariencia constitucional. Tal discurso, aunque no forme parte de la Constitución, desde su misma época no es raro que la acompañe hasta acabar aparentando una especie de *Exposición de motivos* o encabezamiento explicativo. No hay tal. En rigor no es motivación ninguna del texto constitucional, sino justificación del proyecto presentado al pleno de las Cortes. Como éste difiere realmente poco del documento definitivo, ha podido fungir. A los efectos del entendimiento de la Constitución, el problema no reside tanto ahí como en la falta de franqueza que así tenemos en su mismísimo pórtico. De cara al pleno que había de aprobar la norma constitucional, el *Discurso Preliminar* encierra toda una operación de encubrimiento e incluso de suplantación tanto del intento como del designio constituyentes mediante la colación de historia presuntamente legitimadora de tal signo teleológicamente unitario y así cancelatorio de fueros como los vascos en medio de halagos. No es solamente que no motivase de derecho la Constitución, sino que tal vez tampoco motivaba de hecho ni siquiera el proyecto. El *Discurso Preliminar* fue un primer *Trágala* que resultó además contraproducente. No mereció crédito ni se granjeó adhesiones para la causa constitucional. La misma torpeza de su simulación se le volvería en contra.

En suma, la época no parece que nos ayude mucho y el texto puede desorientarnos bastante. No digamos de los tiempos posteriores que, a favor o también a la contra, han venido acentuando la imagen más en singular de los sujetos políticos en el constitucionalismo gaditano comenzándose por la Nación Española. La historiografía presente, la obra de historiadores e historiadoras o también de constitucionalistas que se ocupan del propio pasado, o no ofrece lectura estrictamente constitucional o la intenta retrospectivamente, conforme a visión nuestra y no de entonces, o también se fía demasiado de lo poco y sesgado que se tiene más a mano, del material sobre todo de un debate parlamentario que no fue realmente el responsable de la Constitución. No hay ninguna exposición del ordenamiento gaditano a la luz de todo el referido conjunto disperso de testimonios propios de entonces y no de ahora. La historiografía ordinaria mezcla además de continuo orden constitucional y práctica no siempre tal con el resultado de desdibujar o incluso cancelar completamente lo primero. Con todo ello se ha ido consolidando la imagen referida del constitucionalismo gaditano. Defraudando la historiografía, volvamos entonces a la historia, a sus testimonios en bruto. Ahí se tienen.

Tampoco es que el panorama resulte tan descorazonador al menos para nuestro extremo, el País Vasco versus España durante la primera aventura constitucional compartida. Tenemos por entonces una cultura política y normativa no debida exactamente al constitucionalismo gaditano, pero que puede concurrir ciertamente a su entendimiento. Contamos con unas experiencias de aquel tiempo que pudieran ser no menos elocuentes. Existe entonces la lectura jurisprudencial de la Constitución. Falla la política, pero tenemos por la misma problemática puesta en práctica del constitucionalismo gaditano algunos resquicios que pudieran resultar definitivamente de lo más ilustrativo. La Constitución no sólo cuenta con la lectura de Cádiz, sino también con la inteligencia de quienes la fueron recibiendo y asumiendo por otras latitudes de aquellas anchísimas

Españas. Existe así también la voz vasca, la voz de las Juntas y Diputaciones de un derecho que pudiera ser al tiempo foral y constitucional, pues la Constitución gaditana, como ya he recordado, lo que adopta como patrón general de su orden territorial es un organigrama municipal y provincial semejante al de planta vasca. La orgánica representativa habría de ser nueva o más bien renovada, pero el título anterior de derecho propio podría tal vez con todo esto sostenerse y así concurrirse en la determinación constituyente. Veremos.

Aunque aún no existía la copla, pero sí el grabado, *Trágala* había sido ya en sustancia la respuesta de las Cortes de Cádiz al apoderado de Álava que impugnaba procedimiento y proyecto constituyente español por no guardar éste consideración alguna para con el Derecho vasco. *Trágala* no se le diría a las instituciones vascas. Para el juramento de la Constitución, se convocan y reúnen las Juntas forales. Adviértanse bien los términos de este punto de partida. Con la Constitución promulgada, tras el 19 de marzo de 1812, el texto se remite a instituciones vascas constituidas conforme a fuero propio, a unas instituciones desconocidas para la Constitución. ¿Es ya un mensaje de admisión y compatibilidad? Y las Juntas entrarán en la lectura de la propuesta. No van a adoptar de entrada aquella posición impugnatoria que se presentara en Cádiz. El presagio del rechazo del texto constitucional por la Cantabria Bascongada no va a consumarse. ¿Entendieron entonces que pudieran caber los Fueros vascos en la Constitución española? Ante el reto de la escritura constituyente, de esto iba a tratarse. De esto conviene que tratemos.

IV. REVERSO DE CÁDIZ: ¿UNA CONSTITUCIÓN FAVORABLE A FUEROS?

Las Juntas vascas reciben la Constitución de Cádiz para que procedan al debido juramento. Comienza una nueva lectura en el momento que las mismas se plantean, como ante todo hicieran, si un tal constitucionalismo español ofrece cabida para una Constitución propia o para unas constituciones plurales de las Provincias vascas. Como constitucional ya se entendía un derecho propio de gobierno interno. Una cultura foral venía pujando en tal dirección¹³. Comenzaban aquellas Juntas por interrogarse sobre la subrogación de ellas mismas y sus Diputaciones como instituciones de orden vasco en los organismos homónimos de planta española. Las Provincias Vascongadas estaban mencionadas en la Constitución, al referirse a la composición territorial de la Monarquía, y ello podría implicar, por la denominación provincial, un reconocimiento implícito incluso de fueros. Provincia entonces podía significar no distrito sometido conforme a la etimología de la palabra, sino territorio constituido en cuerpo político¹⁴.

¹³ FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., *La génesis del fuerismo, 1750-1840*; ONAINDÍA, Mario, *Ilustrados y Fueros*. En RUBIO, Coro y DE PABLO, Santiago (eds.), *Los Liberales. Fuerismo y liberalismo en el País Vasco*, Vitoria 2002, pp. 17-52; ASTIGARRAGA, Jesús, *Los ilustrados vascos. Ideas, instituciones y reformas económicas en España*, Barcelona: Crítica, 2003.

¹⁴ PORTILLO, J.M., *Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las Provincias Vascas, 1760-1808*, Madrid, 1991.

La etimología de Provincia seguía viva, pero había otro sentido. Provincias Unidas eran por ejemplo los Países Bajos bastante cercanos. La subrogación aparejando el mantenimiento correspondiente de derecho propio podía tener así pie en la misma letra de la Constitución. Podía ante todo entonces estimarse que de tal modo, con todos los cambios orgánicos precisos, cabría mantenerse un tracto o producirse una continuidad de título propio vasco, no dependiente en sí de Constitución española, en cuanto a la autonomía interna y a la vinculación con la Monarquía. Aunque, dado el evidente *Trágala*, no sin momentos de acoso y presión, vacilación y resistencia, los constatados y los imaginables, la tendencia fue de apreciación de compatibilidad entre Constituciones, la española y las vascas, conforme a dicha lectura. Es lo que cabe decir ante testimonios directos tan escasos como lacónicos y circunstancias concomitantes nada unívocas ni transparentes¹⁵.

Pudo especialmente manifestarse tal postura con dicha ocasión del juramento que pudiera ofrecer entonces una oportunidad efectiva para deliberación sobre las mismas previsiones constitucionales. Las Juntas de Vizcaya en octubre de 1812; las de Álava en noviembre, y las de Guipúzcoa en julio de 1813, proceden. Las primeras manifiestan sus dudas: *Poseyendo este Señorío desde tiempo inmemorial la Constitución privativa de este suelo y debiéndola la felicidad todas las generaciones que han gozado de ella, no sabiendo la Junta si recibida la Constitución política de la Monarquía española es necesario renunciar absolutamente a la Vizcaína, o si son conciliables en todo o en parte las ventajas de las dos, resolvió obtener de S.M [las Cortes] o de S.A. [la Regencia] las explicaciones aclaratorias de su Real agrado y justificación sobre este asunto.* Las últimas se muestran más seguras: *Leída la Constitución, se enteraron de su contenido los Procuradores, quienes conociendo desde luego que según las bases fundamentales de este Código nacional y la Constitución nativa y original de Guipúzcoa tienen una íntima analogía y se conforman esencialmente (...); en esta inteligencia la Junta General admite y jura la Constitución de la Monarquía española, primero la admite y luego la jura o le reconoce así valor normativo en dicha inteligencia de la compatibilidad o conformidad entre Constituciones en plural¹⁶.*

He ahí unas *Provincias* que pudieran estar ejerciendo alguna determinación propia de un alcance constitucional. Estarían ante todo sanando una carencia básica de legitimidad de la Constitución española de cara a las Constituciones vascas. Prestan ahora el consentimiento a la determinación incluso constituyente que previamente no habían podido otorgar por habersele ignorado en la convocatoria parlamentaria. Lo más significativo de

la posición receptiva de las Juntas forales pudiera ser lo de que no hicieran suyos los argumentos fundamentalmente impugnatorios presentados ante Cádiz en nombre de Álava. Entienden por su parte desde luego que cuentan con *Constituciones propias*, pero creen en cambio que las mismas son compatibles con la Constitución española, con la concreta de Cádiz, pese a que no ofreciera ninguna acomodación expresa de dichas Constituciones propias, las vascas. Con todo y en suma, la tendencia de aquellas instituciones pudo ser la de aceptar la Constitución española adaptándola a las propias, a las autonomías provinciales existentes, más esto que la viceversa.

Incluso la *Constitución del País*, una vasca conjunta de las Provincias, pudo plantearse en dicho escenario y situarse en tal perspectiva. Las *Conferencias* que se celebraban de Diputaciones vascas para coordinación autónoma entre ellas siguieron convocándose bajo la Constitución de Cádiz sin que fuera tampoco impedimento el silencio de ésta a su respecto. Se plantea por estas *Conferencias* un acomodo en el nuevo sistema de la Constitución de Cádiz mediante la vinculación entre representaciones vasca y española: *Además se decretó que los Señores Diputados de cada Provincia escriban también lo conveniente a sus respectivos Señores representantes en las Cortes, enviándoles a cada, copia de la expresada representación; y haciéndoles los encargos necesarios con el fin de conseguir el más pronto y favorable éxito de esta justa solicitud, no interesándonos ahora el asunto concreto del que se tratase.* Se tiene también iniciativa por parte de las *Conferencias* de cara a un desarrollo constitucional que asegurase el acomodo conjunto: *Se acordó también que a nombre de las tres Provincias se haga una representación al Gobierno solicitando la creación de una Audiencia que sirva de tribunal de apelación para ellas, y que ha de ser posible sean los jueces naturales de las mismas Provincias, jueces así vascos.* Son acuerdos de 1813. Y no se piense que hay confusión constitucional en la dirección al Gobierno, pues esto así sin adjetivo y en mayúscula entonces significaba lo que hoy decimos Estado. Se dirigían a las Cortes a través de los diputados vascos. Era una buena disposición, aun teniendo algo de reticente, no sólo a constitucionalismo español, sino también a reconstitución vasca, todo al tiempo¹⁷.

No es otra la perspectiva de la Diputación de Cataluña, Diputación de toda ella, cuando se encuentra con el requerimiento constitucional de un nuevo mapa provincial y la conveniencia práctica de reducción en tamaño de las mismas provincias para casos como el suyo. Según la Constitución de Cádiz, *una división más conveniente del territorio español* había de hacerse en concreto mediante *ley constitucional*, lo que parece indicar que quedaba a disposición superior y exclusiva de las Cortes por no precisar ni de sanción de la Monarquía como ley de tal rango. Pero ¿cabía prescindirse de las Diputaciones a un efecto tan neurálgico para ellas? Es más que dudoso. La de Cataluña acaba aviniéndose y contribuye al trazado de la propia división interna. Lo

¹⁵ AGIRREAZKUENAGA, Joseba, *Vizcaya en el siglo XIX. Las finanzas de un Estado emergente*, Bilbao: 1987; PORTILLO, J.M., *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa, 1812-1850*, Bilbao, 1987; MARTÍNEZ RUEDA, Fernando, *Los poderes locales en Vizcaya. Del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal, 1700-1853*, Bilbao, 1994; PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal, 1808-1868*, Madrid, 1996; RUBIO, C., *Revolución y tradición. El País Vasco ante la revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid, 1996, y *Fueros y Constitución. La lucha por el control del poder. País Vasco, 1808-1868*, Bilbao, 1997; CAJAL, Arturo, *Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa 1839-1877*, Oñati, 2000.

¹⁶ RUBIO, C., *Fueros y Constitución La lucha por el control del poder*, pp. 121-124.

¹⁷ AGIRREAZKUENAGA, J., (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia. Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra, 1775-1936*, vol. I (1688-1877), Bilbao, 1995, pp. 150-167 y 223-224.

hace con una perspectiva que resulta similar a la de las Conferencias de Diputaciones vascas por cuanto que mira a la conservación de una unidad conjunta no sólo por el respeto de frontera externa, sino también mediante el establecimiento de instituciones comunes a las provincias catalanas. Esta Diputación se dirige a las Cortes para hacerle ver los *muy graves inconvenientes en que se quitase o agregase desde luego porción alguna del territorio de Cataluña, no sólo por la notoria e infinita repugnancia que sentirían los pueblos desunidos o agregados en fuerza de sus hábitos, idioma, relaciones y costumbres peculiares, sino que también porque en medio de las muchas novedades que trae y traerá consigo la variación del sistema de Gobierno, difícilmente se avendría con una que rompiese de golpe todos los lazos que por el espacio de siglos les han unido con sus conciudadanos*¹⁸.

La perspectiva podía ser así la de un tracto con derecho histórico propio y no sólo entonces derivado en exclusiva de la Constitución común, la de Cádiz. He aquí expresiones elocuentes de la propia institución catalana reivindicando su sede tradicional:

Los primeros fundadores de la libertad de Cataluña conocieron la necesidad de una Diputación, que desde muy remotos tiempos residía en Barcelona y tenía su casa, que todavía conserva el nombre de Casa de la Diputación, y fue edificada en los mejores tiempos de nuestra arquitectura. En ella se celebraban sus sesiones, en ella se reunían los estamentos del Principado para deliberar sobre los asuntos de su seguridad y felicidad, en ella se conserva el archivo de la Corona de Aragón que, por los preciosos manuscritos que contiene merece una de las primeras atenciones de V.M. [las Cortes], en ella están custodiados los libros y acuerdos de la antigua Diputación que atestiguan el tino y madurez de los procedimientos, en ella existen los papeles del extinguido Acuerdo [con el Virrey], que son muy necesarios por contener las providencias que en lo administrativo y económico se han dado de un siglo a esta parte, y en ella, en fin, se hallan reunidos quantos objetos puede necesitar la Diputación actual para el desempeño de sus importantes encargos. Aquel edificio, monumento de la libertad de nuestros padres, fue destinado posteriormente para Audiencia del Principado y el magnífico salón, llamado de San Jorge, que es la parte principal, fue convertido a mediados del siglo pasado en habitación de los Regentes [Presidentes de la Audiencia], afeando su hermosura con tabiques y divisiones necesarias para la comodidad de la vida. Pero el arquitecto que dirigió la obra, como si hubiese previsto la época feliz en que V.M. [las Cortes] había de restituir a la Nación los derechos de que le había privado una mano opresora y, no olvidado del sentimiento de libertad que jamás ha podido sofocar el despotismo en los pechos de los catalanes, la dispuso de modo que con mucha facilidad y poco coste puede reponerse en su primitivo estado. ¡Cuán digno sería, Señor, de la ilustración de V.M. [las Cortes] restituir aquel hermoso edificio al objeto de su erección! Si V.M.

¹⁸ SARRIÓN, Josep, *La Diputació provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis, 1812-1814 i 1820-1822*, Barcelona, 1991, p. 306.

*se dignase acordarlo, reunirá, al decoro debido al primer Cuerpo constitucional de la Provincia, la más evidente utilidad del público*¹⁹.

Podía ser para Cataluña el Palacio de la Generalitat un signo de la conexión con título histórico de derecho actual, el recuperado entonces con la Constitución de Cádiz, aunque nada se dijera por la misma como bien sabemos. Correspondería a la Diputación por representar de nuevo eso mismo, *Generalitat*.

Hay más, puede haberlo, de parte catalana. No lo despreciemos ni desperdiciemos porque la historiografía vasca sobre este punto de la significación de Cádiz puede que esté demasiado encerrada en su propio caso, conviniéndole entonces no tanto un cambio de aires como una ventilación del espacio. Podrían colacionarse más experiencias además de la catalana, pues ahí también estaban Diputaciones como la de Galicia o la de Asturias, la de Navarra o la de Aragón, la de Valencia o la de León, y un etcétera. Las *Provincias* de entonces eran reinos y equivalentes. El caso asturiano pudiera ser especialmente interesante pues se trataría de una reconstitución inmediata a la abolición de derecho e instituciones que sufrió en las vísperas mismas de la Constitución²⁰. Vamos sin embargo a limitarnos a la documentación comparativa de Cataluña, a estos materiales más en bruto, pues creo que resultan suficientemente reveladores. Prosigamos con la serie catalana²¹.

En 1813 la Diputación catalana se dirige por escrito a una dependencia de la Monarquía con el fin de ofrecerle explicaciones respecto al carácter y alcance de la representación política de sufragio ciudadano en cuya virtud se constituye conforme a la Constitución de Cádiz. Pues no tienen realmente desperdicio, escuchemos: *Las voces de apoderado, comisionado, diputado, y acaso otras de igual significación, son sinónimas; por cada una de ellas se quiere significar una persona que tiene la representación de aquella cuya voz lleva en los negocios que le tiene confiados. Así pues la frase "Diputación Provincial" significa una Provincia representada en la unión de sus Diputados, y sobre estos principios cree ésta de Cataluña ser representante de la provincia*. Entiende en consecuencia aquella Diputación catalana estar constitucionalmente concurrendo con la presencia de Cataluña en Cortes, en un parlamento compartido, pues no habría entonces diferencia entre una representación y otra, la de Nación y la de Provincia, las cuales para aquella Constitución resultaban efectivamente de unos mismos procedimientos. Sigamos atendiendo estas explicaciones que ayer se ofrecían y hoy tenemos. *No repugnan dos o más representaciones de una provincia a la vez, con tal que existan en*

¹⁹ SARRIÓN, J., *La Diputació ... op. cit.*, pp. 397-398.

²⁰ MUÑOZ DE BUSTILLO, C., De Corporación a Constitución: Asturias en España, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 65 (1995), pp. 321-403; FRIERA ÁLVAREZ, Marta, Notas sobre la Constitución Histórica Asturiana. El Fin de la Junta General del Principado de Asturias, en *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 4 (2003) <<http://hc.rediris.es/cuatro/indice.html>>.

²¹ Todo lo que sigue, inclusive la manifestación de alguna otra Diputación y la respuesta en contra de instancia monárquica, procede también de documentación de 1813 localizable sin mayor dificultad en la colección editada por SARRIÓN, J. *La Diputació ... op. cit.* Porque las evidencias se tengan bien a la vista, no acaba en absoluto de apreciarse tampoco para el caso catalán la virtualidad federal del constitucionalismo gaditano: RISQUES, Manel, *El Govern Civil de Barcelona al segle XIX*, Barcelona, 1995.

diferentes parages, pues puede tener quien la represente en quantas partes le convenga a la manera en que el Príncipe suele tener en cada Corte estrangera un embaxador o encargado de negocios, que representa la Real Persona de Su Magestad. Los Diputados en Cortes por esta Provincia miran a esta Diputación provincial como una representación del Principado. La institución que así se manifiesta personificaría la misma entidad política, Cataluña, que ellos, los parlamentarios, representarían a su vez, según la propia perspectiva provincial, cual especie de *embaxada* en el exterior.

Explicaciones similares no dejan de ofrecerse por entonces de parte catalana a las mismísimas Cortes y en su seno, pues parecen precisarse. Los diputados catalanes manifiestan posiciones acordes con la Diputación catalana. Si el entendimiento fuese otro, argumentan, *las provincias no pueden, ni podrán, defender la libertad de sus intereses y fueros*, lo que más en especial correspondería a aquellas diferenciadas en *lengua, costumbres y leyes* como fuera el caso. Son posiciones expresadas durante 1813 en la correspondencia entre los diputados catalanes en Cortes y la Diputación catalana o Generalitat así de Cataluña. Por esto se ocupan los unos y la otra de cosas como la vista de reclamar el patrimonio tradicional de las instituciones propias que entonces, desde hacía un siglo, estaba ocupado por dependencias militares o políticas de la Monarquía. Por eso acusan recelos de un ordenamiento español sin atención a Derecho catalán aprestándose a la defensa no sólo de *lengua, costumbres y leyes* o de todos unos *fueros*, sino también de la integridad del territorio frente a divisiones provinciales al alcance de las Cortes. Por todo ello y al propósito la Diputación de Cataluña se relaciona, comunica y entiende directamente, instruyéndolos, con los parlamentarios catalanes, sus corresponsales en Cortes. No sería la única que entonces lo haría. Alguna otra Diputación diría que entre todas ellas, entre las Diputaciones Provinciales, *forman, por decirlo así, la segunda línea de la representación nacional*. Podría resultar hasta la primera en el orden ascendente, entre Ayuntamientos y Cortes, de aquel sistema representativo. Así parece indicarlo la misma práctica de instrucción de los diputados en Cortes por la Diputación en la Provincia.

Es conducta que se arguye, contrasta y desenvuelve bajo la Constitución de 1812, la de Cádiz, no a su margen ni a sus espaldas. No es que se le buscasen las vueltas. La doble representación de la propia Cataluña a efectos de gobierno interno y de actuación exterior resulta posible plantearse con ese primer constitucionalismo español. Gracias al mismo y no confrontándolo, en su caso el *Principado* comienza por recuperar instituciones políticas, como la Diputación o, en catalán, *Generalitat*, de las que había sido privada por la Monarquía con la llamada *Nueva Planta* de hacía tan sólo un siglo. Las mismas instituciones propias se revitalizan por este planteamiento novedoso, el constitucional entonces. Cataluña podía proseguir con todo un programa de recuperación ulterior por agencia de instituciones propias y de participación en otras. Ya de sobra se sabe que aquel de Cádiz fue un arranque constitucional fallido, pero ahora sólo nos interesa por la forma nada en falso como pudo de este modo plantearse.

¿Qué se nos dice desde Cataluña con ese galimatías de la duplicación de una representación idéntica y no clónica? Nos da respuesta la misma época: *Si hubiese dos representaciones, una general en el Congreso de las Cortes y otra particular en las*

*Diputaciones de cada Provincia, resultarían de ello inconvenientes gravísimos, como sería constituir contra nuestro sistema social un verdadero federalismo por republicano éste*²². He lo ahí la referencia federal. Es réplica a las referidas interpelaciones catalanas de parte monárquica, pero que también se manifiesta en las Cortes. Resulta que cabían bajo la Constitución de Cádiz ambas lecturas, una de ellas precisamente la federal.

El texto no hacía mención alguna de federalismo y en el foro de Cádiz se manifestó todo un rechazo, mas la Constitución contemplaba *Provincias* de verdadera entidad política. No nos dejemos confundir por coincidencias nominales con el mapa actual, que es posterior, ni con las diputaciones presentes, que son de tiempo todavía más tardío. Cádiz dota a las Provincias de instituciones análogas, sólo similares, a parlamento y gobierno, las Juntas y las Diputaciones, con censo y proceso de elección iguales a los de Cortes. Por ello podía insistirse desde Cataluña en detalle tan neurálgico. A efectos constituyentes y constitucionales, de base y función, la voz de *Diputación* podía denotar lo mismo aplicada como representación a la provincial y a la parlamentaria. *Provincia* ya nos consta que no era entonces territorio sometido, sino comunidad autónoma, por así decirlo.

Con ello, con todo ello, el constitucionalismo gaditano posibilitaba que al menos en los supuestos de mayor entidad, si no incluso en la mayoría, se produjera una identificación de derecho y título propios, de *Fuero* en su caso, en la misma constitución de la Provincia. La Diputación que se refería a la doble línea de la *representación nacional*, la propia y la de Cortes, no era caso que contase con fueros. De tal modo pudieron particularmente venir a entenderlo entonces unas instituciones vascas, las Juntas de Álava, de Guipúzcoa y de Vizcaya por separado y las Conferencias Forales en común. Aunque no sin cierta inquietud y bastante incertidumbre, pudieron incluso entender que tenía cabida bajo la Constitución española una *Constitución vasca* por vía de fueros y con manifestaciones como dichas *Conferencias Forales* que coordinaban a las respectivas *Provincias*, las *Provincias Vascongadas* mencionadas por la Constitución. Era más fácil en el caso y por entonces toda esta inteligencia pues no se había conocido por la zona vasca *Nueva Planta*, la supresión susodicha de instituciones propias por las vísperas de hacía más o menos un siglo.

Imagino un tanto perplejo al auditorio actual situado entre el verso o quizás reverso tendencialmente unitario y el reverso o tal vez verso más bien federal de una misma Constitución, pero tales son las evidencias de cruz y cara. No habría en aquella nada de fueros, pero los fueros podían hasta digerirse por sus entrañas más intestinas haciéndose carne propia. La alimentación la recibía. La digestión podía hacerla. Cara y cruz, cruz y cara, formaban una misma e idéntica moneda, si no por acuñación, por curso que era legal, tanto como constitucional. No se observe tan sólo una fachada. Si donde se mira es al centro, a la Monarquía y a las Cortes, lo que se ve fácilmente es centralismo. Tanto los agentes de la una como la mayoría de las otras se empeñaron en un entendimiento nada federal o ni siquiera plural de aquel constitucionalismo. La Diputación de Cataluña tenía

²² También, como ya he dicho, en SARRIÓN, J., *La Diputació provincial de Catalunya*, pp. 94-96.

que adoctrinarles con su lectura más rica de la Constitución común para que pudiera tenerse articuladamente en común.

De hecho, quiero decir de derecho, la propia norma gaditana como estructuraba la misma Nación política, la constituyente de Estado, era mediante la ascensión de base republicana, por representativa, desde los Ayuntamientos hasta las Cortes pasando por la articulación territorial y comunitaria de las Juntas y Diputaciones de Provincias. Las instituciones municipales y *provinciales* se entendían respecto al ejercicio de sus competencias normativas y políticas, pues las tenían, más con las Cortes que con Ministros o con delegaciones de la Monarquía, con gobierno o administración tales. La misma Jefatura Política de la Provincia podía encontrarse, ante la representatividad de las Juntas y Diputaciones, poco apoderada para ejercer su Presidencia e incluso tentada de reducirla a poco más que formalidades. La Nación se constituía, articulaba y en buena parte operaba mediante armazón republicano de base representativa y no por despliegue institucional de orden monárquico. Ahí estaba, frente al reverso de centro en singular, la raíz del reverso descentralizado o quizás mejor pluricentralizado, por provincializado.

El federalismo no estaba registrado, establecido ni en modo alguno garantizado por la Constitución de Cádiz. Ésta también contenía elementos claves a la contra e incurría en mutismos no siempre favorables e incluso bien adversos. Salvo lo que pudiera entenderse por vía de fueros según prueba el caso vasco o salvo también algún intento más tímido de ordenanza provincial por parte catalana²³, aquellas Provincias carecían de Constitución expresa propia, así como de presidencia representativa, asignada ésta regularmente a la Jefatura Política como delegación de la Monarquía. Pero podían contar, sumándose a Juntas y Diputaciones, con Audiencias como tribunales supremos propios, pues el que entonces así se denominaba, el Tribunal Supremo en singular, se acerca más a lo que hoy es un tribunal constitucional, y también contaban con Milicias que, aunque dichas *nacionales* en el sentido entonces de constitucionales, resultaban igualmente territoriales, fuerzas de orden *provinciales*. Son rasgos conocidos, aunque nada valorados, de aquel constitucionalismo. Salvo excepción aislada²⁴, nadie quiere entender que entonces hubiera una *Generalitat*. A unos nacionalismos como a otros, al español como al catalán o al vasco, les atrae bastante más la imagen de una confrontación de entrada entre Constitución y Fueros o equivalentes.

Por su parte, como ya sabemos, las Conferencias de Diputaciones vascas vieron, por lo que se jugaban, unas posibilidades. Acordaron instar la creación de una Audiencia común a las Provincias con *juces naturales de las mismas*. En cuanto que así coordinaban Diputaciones, he ahí para el caso entonces un germen de confederación propia entrando en tiempo constitucional²⁵. De Cataluña, de toda ella, también era por entonces la Audiencia catalana, Tribunal Supremo catalán con Cádiz y no antes, con la Nueva

Planta, ni después, con otro constitucionalismo español²⁶. Con todo y en definitiva, tratándose además de una Constitución la gaditana que a plazo prudencial, una vez implantada, admitía reforma reglada, hay más base para la lectura de aquel arranque en línea federal que en la unitaria. Y más importante es desde luego que el federalismo, aun innominado de parte interesada, la constitucional gaditana, se insinuara por el mérito y ensayara bajo la vigencia de aquella misma Constitución. Podía ser un constitucionalismo en común.

Existió a fin de cuentas este constitucionalismo en común y no sólo común, pese desde luego en buena parte, pero no en todo, a la propia Constitución o al menos a su letra. Cádiz ofreció base constitucional para el entendimiento federal, aunque decir para el federalismo sin más sería desde luego una licencia excesiva. Y la tendencia pujó, como no podía ser de otro modo. Si no se desarrolló, fue ante todo porque la propia vigencia de la Constitución de Cádiz se interrumpió al cabo de un par de años de una manera que vino a ser definitiva. Su primer restablecimiento en 1820 por un trienio ya advino sin recuperarse aquellos supuestos federales y comenzando además a decaer la cultura política y normativa que todavía tenemos que considerar. De entonces es la copla del *Trágala*. Y no digamos de la segunda y última reposición, la efímera de 1836, desahuciándosele como imposible por quienes transitoriamente la recuperaban. Y lo era, impracticable, a dichas alturas. Ya entonces y no antes, por aquellos años treinta, existía un flamante Estado español de planteamiento descendente desde el centro de la Monarquía para gobierno como para justicia, incluyendo el nuevo mapa provincial más controlable, Estado constituido no constitucionalmente al que vino a adicionarse alguna institución constitucional, valgan las redundancias sólo aparentes, como fueran unas Cortes sin competencia ni concurrencia ahora posible de instituciones territoriales representativas, salvo la excepción de las vascas que hubo enseguida de hacerse al margen ahora del constitucionalismo²⁷.

Hay se aprecia por la historiografía que el mapa provincial del Estado español procurase realmente respetar las fronteras entre las Provincias anteriores al aumentarlas en número reduciéndolas en tamaño, pero no conviene olvidar que dicho mismo trazado respondía al nada oculto designio de control político por parte de un gobierno y por medio también de una justicia de carácter descendente ambos²⁸. Lo importante no es el mapa, sino las instituciones que con él se implantan y le dan vida. Con ellas se funda entonces el Estado español de vocación centralizada que ha venido obstaculizando e hipotecando

²⁶ ESPIAU, Santiago y DEL POZO, Pere (eds.), *L'activitat judicial de l'Audiència de Catalunya en matèria civil (1716-1834)*, Barcelona, 1996.

²⁷ Para este extremo distintivo que sigue usualmente sin valorarse, CLAVERO, B., *Manual de historia constitucional de España*, Madrid 1989, capítulo III. Para comprobación de contraste marcado, con el lastre inclusivo de la imagen anacrónica e irrealmente centralista más poco menos que uniformista del constitucionalismo gaditano, NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional en España. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Barcelona, 1996.

²⁸ BURGUEÑO, Jesús, *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, 1996; GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo, *Provincias, Regiones y Comunidades. La formación del mapa político de España*, Madrid, 2002.

²³ SARRIÓN, J., *La Diputación... op.cit.*, pp. 158-164.

²⁴ MUÑOZ DE BUSTILLO, C., Los antecedentes de las Diputaciones provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67 (1997), vol. II, pp. 1179-1192.

²⁵ AGIRREAZKUEGANA, J., "El Estado Vascongado Triple y Uno" (Irurac Bat) o el fortalecimiento de las "Conferencias" de los representantes institucionales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, una realización de los fueristas-liberales. En RUBIO, C. y DE PABLO, S. (eds.), *Los Liberales*, pp. 229-258.

los mismos intentos de autonomías internas, inclusive el de mantenimiento de Fueros vascos entre 1839 y 1876. Entre Cádiz y nuestro tiempo, se sitúa, durante los años treinta del siglo XIX, dicho otro momento de fundación del Estado español estrictamente no constitucional, fuera literalmente de Constitución²⁹.

Con la proyección retroactiva, otra lectura del momento gaditano resulta más fácil hoy que entonces puesto que, por encima de dicha discontinuidad, puede hacerse con menor dificultad abstracción de todo lo que fuera la rica pluralidad de aquella otra España incipiente, la constitucional gaditana, por resultados de una historia que había conocido todo menos una Monarquía unitaria y un derecho uniforme, con *Nueva Planta* inclusive y todo. Nueva Planta definitiva sería la de los años treinta del siglo XIX que vendría a colocar el caso vasco en unas coordenadas bien distintas a las del constitucionalismo gaditano. Aun con Constitución de Cádiz entre 1836 y 1837, ahí comienza otra historia en la que ahora no entro, aunque tampoco estaría fuera de lugar si es para remarcarse el contraste. No hubo una única Constitución de Cádiz, o hay tres en una sola, la de 1812, la de 1820 y la de 1836, ésta la definitivamente distinta.

En el momento estricto gaditano, cuando Estado español de planta centralizada ni existía ni cabía, podía constitucionalmente ordenar tan sólo el federalismo, bien que se solapase. El nombre sería entonces lo de menos. El lenguaje no estaba tan decantado por unos inicios. Y palabras viejas podían significar cosas nuevas como nos ha mostrado la Diputación o *Generalitat* de Cataluña. Sin necesidad del vocablo, nos ha explicado el federalismo mejor que muchas definiciones actuales de diccionarios y manuales. Era el horizonte de constitucionalismo en común en el que también vinieron entonces a situarse Conferencias, Juntas y Diputaciones vascas. Puede que tuviera algo o tal vez bastante de cierto lo que afirmaba *El Bascongado: La opinión pública en el país bascongado es más favorable que en ningún otro a las nuevas instituciones*³⁰. Pues base había, concedámosle al menos algún crédito a aquella presunta *opinión pública* del País Bascongado.

V. OTROS PUEBLOS, OTRAS PROGENIES: DIPUTACIONES VASCAS Y MUNICIPIOS INDÍGENAS

Entre el primer y el tercer momento de aquella Constitución, entre el inicialmente gaditano de 1812 y el definitivamente madrileño de 1836, se situaba la independencia del continente de América, lo que hacía posible la misma existencia final de un Estado centralizado de gobierno descendente, en otro caso poco menos que impensable. Recalemos

²⁹ El problema de fondo con perspectivas como la representada por NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional en España*, es la de que, identificando prácticamente Estado con Administración, puede presentar como constitucional la fundación española del Estado no constitucional que ha sido el handicap constante del constitucionalismo ulterior bastante incapaz de recuperar espacio de encuentro constituyente incluso cuando se lo propone. Es el mismo trampantojo, como si no hubiera solución de continuidad, que se produce luego o en realidad al tiempo entre Administración franquista y Estado constitucional.

³⁰ FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., (ed.), *El Bascongado (1813-1814)*, Bilbao, 1989, número 14, *Opinión pública en el país bascongado respecto a las nuevas instituciones*.

ahora en la extensión ultracontinental del momento de Cádiz pues puede que también interese a la ubicación e inteligencia del propio caso vasco. Sigamos abriendo vistas para que se ventile el ambiente. Miremos a un escenario más dilatado que el europeo, como aquella Constitución al fin y al cabo hacia. No olvidemos que Cádiz no puso en cuestión el imperialismo y colonialismo propios. Tampoco entenderemos mucho de todo aquello si se mantiene el empeño de tratarlo como epifanía del *liberalismo* o de un constitucionalismo y hasta de todo un lenguaje de tal género y cualificación³¹.

La Constitución se hizo en Cádiz con dirección a Europa, América y Asia. La misma misiva, la misma letra constitucional, se expedía a las espaldas europeas y al frente americano a un tiempo. La misma estructura territorial de virtualidad federal se proyectaba para América no menos o aún más que para España, la europea. Ni los constituyentes más antifederales podrían pensar en serio que se gobernase constitucionalmente de modo uniforme desde instituciones metropolitanas aquel verdadero Imperio pluricontinental, alcanzando más allá de América hasta islas de Asia. Su rechazo del federalismo era lo suficientemente pragmático porque perseguía precisamente el mantenimiento del propio Imperio con la cesión necesaria de competencias descentralizadas y la reserva decisiva de poderes centrales. De este pulso se trataba entre las líneas del debate y texto gaditanos.

En América se produjeron propuestas formales de carácter abiertamente federal articuladas incluso en textos constitucionales antes de que se promulgase la Constitución de Cádiz. Contra ellas se dirigían especialmente los pronunciamientos antifederales del foro gaditano. No hay que tomarlos en todo su alcance. Se trataba del reparto de poderes entre la metrópolis y las colonias, no de la alternativa entre centralismo y federalismo, como tampoco todavía entre vinculación e independencia, aun produciéndose episodios tempranos de ruptura³². También se mantenía un pulso respecto a la España europea, aunque resultaban bastante más tímidas las posiciones federales que particularmente se asumían por parte de algunas de entre las Juntas provisionales, las improvisadas por la crisis de la Monarquía, con representación en las Cortes de Cádiz. Tampoco se polarizaba entre federalismo y centralismo ni aún menos miraba a la eventualidad de independencia. Por todo esto insisto en que no concedamos tanto crédito como suele a las posiciones beligerantemente antifederales y aparentemente centralistas de la asamblea constituyente y de la misma Constitución de Cádiz.

Tampoco pensemos que el juego se libraba tan sólo a dos bandas, la europea en España y la criolla, también española, en América. Para la misma Constitución el tablero era más, bastante más, mucho más amplio, con más, bastantes más, muchas más casillas. Incluía a los pueblos indígenas, pueblos de otras lenguas y otras culturas, en Ultramar,

³¹ Vid. ahora en GARCÍA GODOY, María Teresa, *Las Cortes de Cádiz y América. El primer vocabulario liberal español y mejicano, 1810-1814*, Sevilla, 1998.

³² Cuidando claves y matices, por cuanto aprecio en la redacción en curso que generosamente comparte, J.M. PORTILLO está ultimando un libro sobre este asunto tan vejado de América entre autonomía e independencia con la crisis de la Monarquía hispana.

según el término que sustituyó al de Indias, los cuales entonces constituían una notable mayoría por América con respecto al sector criollo. Participaban constitucionalmente de la ciudadanía. Así se había decidido en las propias Cortes, y no en este punto fuera de ellas, con la función precisa, conforme a proposición y debate, de alcanzar un equilibrio de representación parlamentaria entre españoles criollos y españoles europeos. Pues los escaños se determinaban en proporción con la población representada, la suma de los indígenas acrecía la representación criolla hasta el cupo que se calculaba de un balance citra y ultramarino en el parlamento único y común de todo el Imperio, las Cortes. La ciudadanía indígena fue un pensado acuerdo constituyente en sede parlamentaria, no una resultante de historia alguna anterior³³.

Con ello los indígenas resultaban ciudadanos y así potencialmente partícipes en unas mismas elecciones. ¿Cómo se abrigaba la perspectiva de que la representación americana fuera de la minoría criolla, de gente de lengua y cultura en castellano? He aquí un extremo sumamente intrigante del constitucionalismo gaditano, más álgido todavía porque también tocaba a las Diputaciones y Juntas sobre el terreno. Igual se preveía que serían criollas. Si la ciudadanía indígena constituía mayoría, ¿cómo podía estarse tan ciego? ¿O no había realmente ceguera? ¿Qué previsiones eran aquellas? Pues precisamente las que intentaban articularse mediante determinados procedimientos electorales. Si había un riesgo, era calculado y se procuraba que controlado.

Con posterioridad ha producido por lo usual extrañeza el complicado sistema electoral del constitucionalismo gaditano en varios grados entre las parroquias locales y las Juntas Provinciales y con variedad de procedimientos, ya asambleario, ya mediante voto más personalizado, sin vinculación además las candidaturas de una fase con los electos de la previa. En la pirámide representativa formada desde los Ayuntamientos a las Cortes pasándose por las Juntas y las Diputaciones, si existe en aquel sistema electoral una lógica es de reducción en la base y selección creciente en las laderas y la cumbre. El ámbito municipal era el que se entendía propio no sólo de gente castellana, sino también de aquellas que no hiciesen uso regular de esta lengua, como gallegos, catalanes o vascos por Europa, o que encima ni participasen de la cultura europea, como las gentes indígenas por América. Con la legitimidad de un sufragio de tan amplia base local, el espacio de las instituciones provinciales y centrales se destinaba en cambio con carácter exclusivo a la primera gente, la que tuviera por suya o hiciera suya la lengua castellana con la correspondiente cultura de identidad europea, así también en su caso los sectores españoles o españolizados de medios vascos, catalanes, gallegos o también, por América, indígenas de origen. Cortes, Juntas y Diputaciones, si se reservaban el derecho de admisión, era por razones culturales, no racistas. Ahí y así se intentaba producir el cortocircuito entre Ayuntamientos de una parte y Juntas, Diputaciones y Cortes de otra. En ningún pasaje de

³³ Así, como desenlace histórico de la vecindad preconstitucional, presenta ahora la ciudadanía indígena del constitucionalismo gaditano HERZOG TAMAR, *Defining Nations: Immigrants and Citizens in Early Modern Spain and Spanish America*, New Haven, 2003.

la Constitución nada de esto se dice, pero tal es el designio de los mismos mecanismos representativos que concurren a la construcción de la Nación Española en un singular entre múltiples plurales realmente³⁴.

Todo ello encerraba un riesgo por supuesto. Por América pudo apreciarse porque las comunidades indígenas adoptaban las forma municipal sin acomodarse en el sistema constitucional, esto es, sin abandonar culturas ni autoridades propias o potenciando con ello incluso su autonomía cultural y comunitaria más allá de todo lo previsto en la reducción local. Hay quien ve ahora una verdadera revolución en aquellas comunidades por virtud de Cádiz³⁵. Algo de ello hubo llegando a provocar incluso un terror entre criollos que tuvo bastante que ver con el impulso hacia la independencia. Los mecanismos electorales del constitucionalismo gaditano no siempre garantizaban cálculo ni control. Participando de unos derechos políticos, la ciudadanía indígena no parecía que se resignase al espacio municipal asignado en exclusiva mientras que mantuviese sus lenguas y culturas. Sin embargo, también se comprueba que el juego de las Diputaciones gaditanas en América podía responder a las previsiones de apoderamiento criollo³⁶.

Hubo comunidades indígenas que tuvieron una iniciativa en sí nada original, pues presentaba cierta semejanza con la actuación de las Juntas vascas o de otras Juntas por América. Recibieron o incluso se agenciaron la Constitución de Cádiz por cuenta propia, considerándola, adoptándola y jurándola. Lo que en un caso, el de unas juntas, resultara entonces plausible, en el otro, el de unas comunidades, constituyó el detonante de una reacción literalmente belicosa. Las milicias coloniales entraron a sangre y fuego. Las autoridades indígenas que había tenido la iniciativa constitucional fueron sólo por ello acusadas de delito de lesa majestad contra la soberanía nacional, la española y criolla a un tiempo. Habían tenido el atrevimiento de desbordar la reclusión municipal constituyéndose en cuerpo político de determinación propia tal y como si fueran una Junta criolla o unas Juntas vascas. No se había tratado de independencia ni de este intento se les acusó. Fue el caso al menos de varias comunidades quichés presididas por Totonicapán en Los Altos de Guatemala³⁷.

Pese a que en el mismo foro de Cádiz no faltaron alusiones peyorativas asimilando el vasco peninsular empeñado en hablar euskera con el indígena americano resistente a la castellanización³⁸, a pesar también de que para unos y otros se pensaba en la reclusión municipal mientras que no se aviniesen a un cambio cultural, sus posiciones distaban de ser equivalentes. La posibilidad comprobada en el caso vasco de concurrencia constitu-

³⁴ CLAVERO, B., *Ama Llunku. Abya Yala. Constituyencia indígena y código ladino por América*, Madrid, 2000.

³⁵ ANNINO, Antonio, Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821. En ANNINO, A., (ed.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*, México, 1995, pp. 177-226.

³⁶ SERRANO, José Antonio, *Jerarquía territorial y transición política. Guanajuato, 1790-1836*, Zamora de Michoacán, 2001.

³⁷ TZAQUITZAL, Efraín, IXCHU, Pedro y TÍU, Romeo, *Alcaldes Comunales de Totonicapán*, Guatemala, 1998. Me ocupo del caso, con la comparación vasca inclusive, en el capítulo cuarto de *Ama Llunku, Abya Yala*.

³⁸ CLAVERO, B. *Ama ... op. cit.*, pp. 308-309.

yente por mantenimiento de derecho propio, de fueros no dependientes de título externo, no se consideraba constitucionalmente admisible por América respecto a la humanidad aborígen. No cabía constitucionalismo en común con los pueblos indígenas más allá del común impuesto de parte realmente colonial. Si algo de ello pudo también darse, fue completamente al margen de las previsiones de la Constitución de Cádiz, fuera en absoluto de su horizonte o incluso a la contra de disposiciones expresas suyas.

En el texto gaditano no figuraba más mención explícita vasca que el registro de las Provincias, pero la había en cambio indígena más cumplida. HeLa: *Las Diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las Diputaciones pondrán en noticia del Gobierno*. Disposiciones de desarrollo de las mismas Cortes de Cádiz especificarían que el encargo a las misiones era por supuesto transitorio. Los *indios* ya no *infieles* habrían de transferirse diligentemente a las Diputaciones Provinciales en América a fin de que se organizare la reclusión municipal mediante las debidas elecciones locales.

Olvidaba intencionadamente la Constitución de Cádiz que con cierta parte de estos pueblos no sometidos mediaba una relación de implicación precisamente constitucional. Existían incluso tratados planteados expresamente entre *nación* y *nación*, esto era, entre Monarquía española y Pueblos indígenas como el mapuche al sur o el *cherokee* al norte por poner tan sólo un par de ejemplos. La práctica no era tan extraña³⁹. Existía desde un principio y vino además la añadidura en las propias vísperas del constitucionalismo gaditano, cuando llega a adoptarse por el Imperio una política de relaciones pacíficas con los pueblos resistentes mediante trato comercial y tratados políticos.

Una de entre las dos partes pudiera seguramente pensar que así se facilitaba la introducción de su dominio, mientras que la otra podría lógicamente entender dicha práctica como un reconocimiento en paz y de buena fe entre sujetos políticos formalmente iguales, los que se decían *naciones* por los europeos, tan nación el localizado Pueblo indígena como el inmenso Imperio español. Una parte, la española, entregaba periódicamente obsequios a lo apaches, mientras que la otra, la apache, entendía que aquel Imperio le pagaba tributo por ocupar tierras suyas. En fin, no olvidemos que los tratados tienen dos partes y que el tratado es instrumento que las sitúa de entrada en pie formal de igualdad. La interpretación indígena era con ello más justa. Tal práctica existía en los términos jurídicos y con las implicaciones constitucionales que aquí puedan interesarnos⁴⁰.

³⁹ LEVAGGI, Abelardo, *Diplomacia hispano-indígena en las fronteras de América. Historia de los tratados entre la Monarquía española y las comunidades aborígenes*, Madrid, 2002.

⁴⁰ Para todo ello en las vísperas constitucionales, WEBER, David J., *Bourbons and Barbaros: Center and Periphery in the Reshaping of Spanish Indian Policy*. En DANIELS, Christine and KENNEDY, Michael V. (eds.), *Negotiated Empires: Centers and Peripheries in the Americas, 1500-1820*, Nueva York, 2002, pp. 79-103, anunciando libro. Para la inteligencia indígena de los tratados, WILLIAMS Jr., Robert A. *Linking Arms Together: American Indian Treaty Visions of Law and Peace, 1600-1800*, Nueva York, 1997. Para prosecución con la perspectiva en cambio adversativa que el subtítulo acusa, PRUCHA, Francis Paul, *American Indian Treaties: The History of a Political Anomaly*, Berkeley, 1994.

Cádiz la ignoraba por completo y a cualquier efecto. Ni entre líneas cabía. Mal entraba en sus mientes. El artículo referente a la extensión geográfica de las Españas como espacio de la propia vigencia constitucional, aquel donde aparecían mencionadas las *Provincias Vascongadas*, se refería a los territorios americanos tanto internos como fronterizos donde radicaban pueblos indígenas reconocidos por tratados o prácticas equivalentes, cual la de los parlamentos que se celebraban con los mapuches, tal y como si esta situación no se diera en absoluto, tal y como si la *soberanía* constituyente de la *Nación Española* en un singular totalitario se estableciera sobre dicha dilatada geografía sin competencia en su ámbito así posible de otra nación ninguna. En este contexto no cabría para los tratados con pueblos indígenas una interpretación similar a la que pudiera en cambio darse para los fueros vascos, esto es, que el silencio de la Constitución les estuviera ofreciendo entre líneas cabida constitucional e incluso constituyente. Pactos implícitos, fueros mediante, con las *Provincias Vascongadas* valían bastante más que tratados explícitos con pueblos indígenas. Mediaba Constitución en este caso de cortocircuito o más bien de apagón completo para ella.

La Constitución proponía y los pueblos, si podían, disponían. El obsequio constitucional resultaba imposición que ningún pueblo con tratado aceptó en la forma de renunciar a tal especie bilateral de relación. Los tratados con pueblos indígenas por América no tendrían en su caso un final por Constitución, sino por acoso, ataque y ruina. En parte prosiguen en vigor con su implicación siempre precisamente constitucional. Por poner otro ejemplo, el pueblo navajo o, en su lengua, *diné* conoce una historia de tratados entre nación y nación primero con España, luego con México y finalmente con los Estados Unidos que constituye todavía título principal para su propia autonomía de derecho y gobierno en *Diné Biqueyá* o, en términos coloniales, *Navajo Reservation*, la reserva navajo que, entre Arizona, Utah y New Mexico, se extiende por una geografía mayor que, comparando con Europa, la de Suiza o la de Bélgica⁴¹. Es una historia que pasa por la Constitución de Cádiz sin pasar realmente por la misma, lo primero para la perspectiva española y lo segundo para la que ha de ser relevante, la propia *diné*. *Diné Biqueyá* no acogió la Constitución de Cádiz ni, tratado mediante, la misma pudo imponérsele pese esto a la presunción de la *Nación Española*.

El asunto indígena americano pudiera tener que ver con el caso vasco europeo, aunque no por la semejanza que, para ofrecer imagen de colonizados, hay quien pretende o que, para descalificar simplemente, tampoco falta quien lance. El reverdecimiento de un lenguaje tan colonial como el de *indios* (*Nosotros los vascos somos los indios*, Arzálluz *dixit*) y tribus (*No hay pueblo vasco, sino tribu vasca*, Juaristi *cogitat*) acaba en improprios no se sabe si más insultantes para los términos de la comparación, para ambos, el americano y el europeo, que descalificador para quien los propina; por

⁴¹ WILKINS, David E., *The Navajo Political Experience*, Tsailé 1999; IVERSON, Peter, *Diné: A History of the Navajos*, Albuquerque, 2002. Para registro de los tratados inclusive con España y con México, DELORIA, Vine Jr. y DeMALLIE, Raymond J. (eds.), *Documents of American Indian Diplomacy: Treaties, Agreements, and Conventions, 1775-1979*, Norman, 1999.