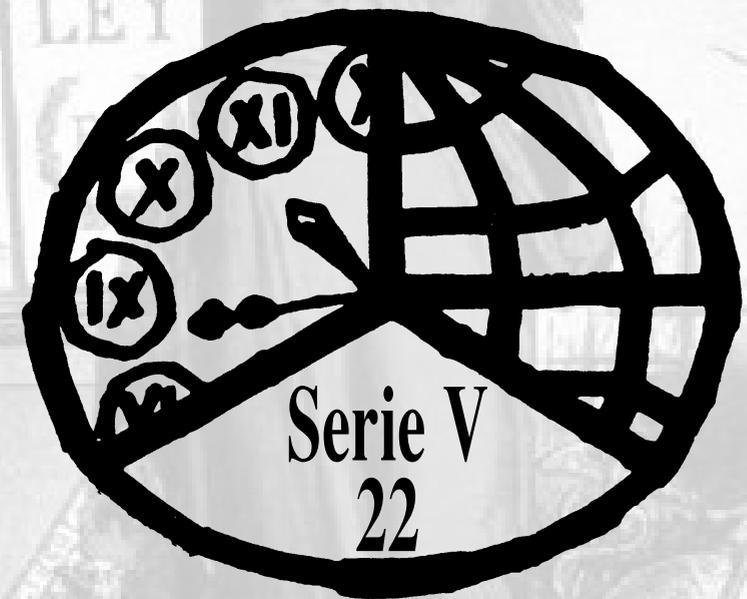


ESPACIO, TIEMPO y FORMA

REVISTA DE LA FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA



Historia Contemporánea

**República y monarquía en la fundación de las naciones contemporáneas. América Latina, España y Portugal.
Ángeles Lario (ed.)**

Los orígenes del federalismo en España: del liberalismo al republicanismo, 1808-1868

FLORENCIA PEYROU
Universitat de València

The origins of federalism in Spain: from liberalism to
republicanism, 1808-1868

RESUMEN

Este texto se centra en el análisis de los discursos sobre la organización territorial del Estado difundidos por los sectores demócratas y republicanos desde 1840 hasta 1868. Se presta especial atención, además, a los antecedentes de estas concepciones en el liberalismo doceañista y exaltado y a las formulaciones más avanzadas que se elaboraron durante el Sexenio Democrático. Se argumenta que estos sectores defendían una descentralización administrativa pese a que designaran su modelo con el término «federalismo»: las competencias que se reservaban a provincias y municipios eran básicamente económico-administrativas, mientras que el Estado central se debía hacer cargo de los asuntos políticos, y existía una jerarquía entre las distintas entidades en que la preeminencia correspondía al gobierno central.

PALABRAS CLAVE:

federalismo, democracia, republicanismo, libertad, descentralización, Estado.

ABSTRACT

This text aims at analyzing in detail ideas about the territorial organization of the State disseminated by the democratic and republican sectors from 1840 to 1868, although it also pays attention to the antecedents of these ideas in the first liberalism and the more advanced formulations that were elaborated during the Democratic Sexennium (1868-1874). It is argued that these sectors called for and administrative decentralization, in spite of designating their model with the term «federalism»: the competencies that were reserved to provinces and municipalities were basically economic-administrative, while the central State should take care of political affairs. Also, there existed a hierarchy between the different entities among which the central government had pre-eminence.

KEYWORDS:

federalism, democracy, republicanism, liberty, decentralization, State.

El federalismo ha sido definido por los teóricos políticos de diversas formas. R. L. Watts se ha referido a un *sistema no centralizado* en el que la autoridad está dispersa entre centros independientes interrelacionados. Esto da lugar, añade Watts, a dos tipos de gobierno: uno general y otro regional, que nunca están subordinados política ni legalmente el uno al otro.¹ Por su parte, A. Görlitz lo ha descrito como una «construcción social total basada en el acuerdo» por la que «varias comunidades políticas dotadas de individualidad (...) se constituyen como unidades autónomas bajo un orden común», y L. Levi, como «una pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí».² Finalmente, O. Beaud ha hablado de «una unión de varias entidades políticas que forma una nueva entidad política sin hacer desaparecer las antiguas».³ De estas definiciones se desprende una conclusión fundamental: el federalismo implica básicamente la existencia de una «soberanía desdoblada» o una «superposición simultánea de dos poderes políticos» sin que exista ningún tipo de jerarquía. Esta forma de estado, y en esto coinciden todos los especialistas, surgió con la Constitución norteamericana de 1787.⁴

Es verdad que Montesquieu se había referido ya, con anterioridad, a la «república federativa», que definía como «una sociedad de sociedades», «una convención mediante la cual varios cuerpos políticos con(sentían) en convertirse en ciudadanos de un estado más grande». Se trataba de un «pacto entre repúblicas» que les permitía «afrontar el peligro de la guerra contra monarquías o imperios despóticos» y que presentaba dos claras ventajas: el poderío de la monarquía sin su inconveniente (la concentración de poder) y una «constitución republicana en el interior» que garantizaba la libertad, la «gestión por los mismos ciudadanos». Kant también habló del federalismo en *La Paz Perpetua*, definiéndolo como un «contrato libre y permanente entre estados», una «alianza de pueblos iguales» con el objetivo de «excluir el riesgo de guerra» entre los mismos.⁵ Lo que se definía en estas

¹ R. L. Watts, «Federalism», V. Bogdanor, *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, Oxford-New York, Blackwell, 1987, p. 228.

² A. Görlitz, *Diccionario de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1982, p. 281. L. Levi, «Federalismo», N. Bobbio y N. Mateucci, *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI, 1976, p.687.

³ O. Beaud, «La fédération entre l'état et l'empire», A. Allain, M. Dupont, M. Hearn (eds.), *Les fédéralismes*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 1996, p. 48.

⁴ La «soberanía desdoblada», en T. Fleiner-Gerster, «El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano», en VVAA, *El federalismo en Europa*, Barcelona, Hacer Editorial, 1992, p. 17; la «superposición simultánea», en O. Beaud, «La fédération entre l'état et l'empire», p. 49. En cuanto a la importancia de la Constitución de los Estados Unidos, Levi afirma que implicó «la invención del federalismo como nuevo instrumento de gobierno», Bosco señala que con ella «el término federalismo adquirió nuevo carácter y potencial», Fleiner-Gerster hace derivar de ella «el federalismo en su concepción moderna» y Trujillo comenta que con ella apareció «el estado federal como realidad histórica». L. Levi, «The Federalist Papers and the choices before the American People», en A. Bosco (ed.), *The Federal Idea. The History of Federalism from Enlightenment to 1945*, London-New York, Lothian Foundation Press, 1991, vol. I, p. 31; A. Bosco, «Introduction», en A. Bosco (ed.), *The Federal Idea*, p. 5; T. Fleiner-Gerster, «El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano», p. 10; G. Trujillo, G. Trujillo, *Introducción al federalismo español*, Tenerife, Idea, 2003 (reed. 1966), p. 39.

⁵ O. Beaud, «La fédération entre l'état et l'empire», p. 42-44; Vedel, «Las grandes corrientes del pensamiento político y el federalismo», en G. Berger et alii, *Federalismo y federalismo europeo*, Madrid, Tecnos, 1965, p. 40.

propuestas, sin embargo, era más bien una confederación. Y es que, como ha apuntado J. C. Chiaramonte, hasta la Constitución de los Estados Unidos, que yuxtaponía soberanía nacional y soberanías estatales, los dos términos aparecieron confundidos en la literatura política, y se solía denominar federalismo a formas de unión que eran en realidad «confederaciones compuestas por miembros independientes, cuyas funciones se limitaban al área de los asuntos exteriores al conjunto», como la liga de Holanda o la de los cantones suizos. De hecho, los propios redactores de *El Federalista* utilizaron, en ocasiones, «el término federalismo para referirse a la forma confederal»⁶

Hasta 1787 no se aplicó, entonces, la noción de la soberanía desdoblada. Esta última provenía de la teoría de Althusius, que afirmó que «el poder para gobernar el pueblo dif(ería) según se trat(ara) del gobierno de una ciudad, de una provincia o de un imperio». El poder emanaba de un pacto con Dios, y «dado que se trata(ba) de un mandato limitado, p(odía) ser restringido y dividido». Esta concepción, sin embargo, fue relegada a un segundo plano y desplazada por «la noción de una soberanía secularizada, indivisible y absoluta» de Bodin y Hobbes, que es la que caló hondo en el constitucionalismo europeo. Por eso se considera que la Constitución norteamericana de 1787 introdujo «un nuevo modelo de gobierno».⁷

La noción de doble soberanía presente en este código se basaba, por otra parte, en la manera en que los federalistas americanos consideraban al pueblo. Para ellos, el pueblo era el sujeto político central, la fuente del poder supremo, pero se trataba de un pueblo múltiple, plural. No se hablaba de un pueblo americano uno e indivisible, «aglomerado en una sola masa», sino que se hacía referencia *al pueblo de los diferentes Estados*. Esto dio lugar a un modelo particular, en el que los derechos detentados por el gobierno federal (básicamente relativos a las fuerzas armadas, los impuestos, el comercio exterior o la diplomacia) eran competencias de atribución, ya que eran acordadas por el poder constituyente, es decir, el pueblo de los diferentes estados, que conservaba el conjunto de los poderes no transferidos. Esto incluía plenas competencias en materia de libertades, propiedad, orden interior, y en todo lo que se refería al progreso y la prosperidad de su territorio. Se trataba entonces de un reparto de competencias entre dos niveles de poder que tenían la autoridad última sobre las mismas, sin que se produjera ningún tipo de ordenamiento jerárquico. En caso de conflicto entre los diferentes gobiernos, no existía un árbitro superior común, ni ninguna instancia soberana: era la combinación del juego de poderes, a través de un sistema de pesos y contrapesos, y la resolución judicial de litigios lo que permitía evitar la disolución del mecanismo gubernamental de la federación.⁸

⁶ J. C. Chiaramonte, «El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX», en M. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos. México, Brasil, Argentina*, México, FCE, 1993, p. 86,87. T. Fleiner-Gerster, « El federalismo suizo : la influencia del federalismo americano », *op.cit.*, p. 17.

⁷ T. Fleiner-Gerster, « El federalismo suizo : la influencia del federalismo americano », *op.cit.*, p. 9, 10, 19.

⁸ T. Chopin, *La république «une et divisible»*. *Les fondements de la Fédération américaine*, Paris, Plon, 2002, p. 210 y 318.

La Constitución de los Estados Unidos, por su combinación de federalismo y republicanismo, adquirió un carácter verdaderamente revolucionario. Pero en Francia, a partir de 1789, se pensó que la igualdad esencial de todos los seres humanos hacía necesaria la uniformidad, y que una «autoridad única habilitada para establecer y modificar el derecho sería más apta para devenir garante tanto de la democracia como de los derechos del hombre».⁹ Constant se opuso posteriormente al centralismo revolucionario, que conducía al despotismo, y defendió los poderes locales como focos de resistencia frente al poder central. Para él, «la dirección de los asuntos de todos pertenece a todos, o mejor a los representantes y a los delegados de todos. Lo privativo de una fracción debe ser decidido sólo por ésta; lo privativo del individuo debe estar sometido únicamente al juicio de éste (...); la voluntad general, cuando sale de su esfera, no es más respetable que la voluntad particular». Los municipios y las provincias, al igual que la nación, tenían su «respectiva esfera propia de acción».¹⁰ Por todo ello, Constant afirmó que convenía introducir en la administración interior «mucho federalismo» pero, precisaba, un federalismo diferente del que se había conocido hasta entonces. De hecho, lo que él llamaba federalismo era realmente una descentralización.¹¹ Del mismo modo Tocqueville, principal difusor del modelo norteamericano en Europa, tradujo el complejo mecanismo introducido por la Constitución de 1787 con la fórmula de la «centralización gubernativa» y la «descentralización administrativa». Era esto último lo que realmente defendía en sus escritos y ello contribuyó, a mi juicio, a introducir una gran dosis de confusión en torno a este concepto entre los «federales» europeos del momento. Para Tocqueville, la descentralización administrativa permitía fomentar el interés general en los asuntos públicos de la colectividad. Las instituciones municipales ponían la ciencia y la libertad «al alcance del pueblo» y en ellas residía «la fuerza de los pueblos libres».¹² Por ello, debían ser independientes en lo que a sus intereses se refería, sin interferencias de los delegados del poder central.

En España, el tema del federalismo constituye un punto clave en la historia del proceso de instauración del régimen liberal, ya que da cuenta de las controversias que se produjeron en torno al «modelo de estado que debía reemplazar al absolutismo» y, en definitiva, al proyecto nacional español.¹³ Hay que tener en cuenta que las juntas que se formaron a partir de 1808 terminaron constituyendo, en palabras de Quintana, una «especie de federación» que dio lugar a la Junta Central.¹⁴ En ese momento, por tanto, las posibilidades estaban abiertas, y el hecho de que finalmente triunfara un modelo centralizado no debería llevarnos a obviar las al-

⁹ T. Fleiner-Gerster, « El federalismo suizo : la influencia del federalismo americano », *op.cit.*, p. 14.

¹⁰ G. Trujillo, *Introducción al federalismo español*, p. 62.

¹¹ J. García Fernández, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, pp. 93-97.

¹² N. Botana, *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas de su tiempo*, Buenos Aires, 2005 (1ª Ed. 1984), p. 165-166.

¹³ A. M. García Rovira, «Los proyectos de España en la Revolución Liberal. Federalistas y centralistas ante la inserción de Cataluña en España (1835-1837)», *Hispania*, LIX/3, nº203, 1999, p. 1008.

¹⁴ M. Pérez Ledesma, «Las Cortes de Cádiz y la sociedad española», *Ayer*, nº1, 1991, p. 171.

ternativas que se presentaron y que discutieron, antes y después de su triunfo, dicho modelo. Este es el propósito del presente texto, que tendrá como hilo conductor una pregunta, a mi juicio, clave: ¿hubo en España un federalismo similar al que instauró la Constitución de 1787 y a las definiciones que se realizan de este concepto en la actualidad?

ANTECEDENTES: EL «HORIZONTE FEDERAL» DE CÁDIZ Y EL «FANTASMA DE LA SEPARACIÓN» POSTERIOR

A partir de 1808 la mayoría de los territorios de la monarquía «adquirieron una relevancia y una presencia política y simbólica de las que habían carecido hasta entonces». J. M. Portillo se refiere a una «eclosión de los territorios, de pueblos, ciudades y provincias» convertidos en el «centro de la monarquía», mientras que M. Martí y M. C. Romeo explican que,

«Si hasta entonces la provincia había sido territorio disponible carente de entidad política autónoma, con las excepciones mencionadas,¹⁵ la quiebra de 1808 propició un protagonismo inusitado de los territorios, con la constitución por primera vez de unos poderes territoriales, las juntas locales y provinciales. Aquellos cuerpos autónomos de gobierno se entendían a sí mismos como depositarios de la soberanía regia, al tiempo que enviaron, en el caso de las juntas metropolitanas, sus propios representantes a las Cortes de Cádiz».¹⁶

Esto generó un «peligro federalizante» que, unido a la amenaza existente de despotismo monárquico, llevó a los redactores de la Constitución de 1812 a imponer «una concepción de la nación española como depósito único de la soberanía y del Estado como gobierno unitario y administración uniforme».¹⁷ Algunos diputados como Toreno y Arguelles señalaron, de hecho, la necesidad de «apartar el federalismo» que derivaba de la representatividad de las corporaciones locales y de su carácter de «poder(es) independiente(s) del gobierno». Para ellos, era preciso constituir una «nación sola y única», y esto pasaba por «someter tales órganos territoriales de gobierno al poder ejecutivo».¹⁸

Ahora bien, el código gaditano consentía al mismo tiempo una «interpretación federal»¹⁹ o, en palabras de Clavero, «ofrecía espacio a una pluralidad de fondo potencialmente federal entre entes políticos bajo la soberanía de la Nación». A su

¹⁵ Se refieren a Álava, Guipúzcoa, Vizcaya, Navarra y el principado de Asturias.

¹⁶ J. M. Portillo, *Crisis Atlántica: autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Marcial Pons, 2006, p. 54. M. Martí y M. C. Romeo, «El juego de los espejos o la ambivalente relación del territorio y la nación», en C. Forcadell y M. C. Romeo (eds.), *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Inst. Fernando el Católico, 2006, p. 54-55.

¹⁷ M. Martí y M. C. Romeo, «El juego de los espejos o la ambivalente relación del territorio y la nación», p. 55.

¹⁸ A. Rivera, *Reacción y revolución en la España liberal*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006, p. 72.

¹⁹ J. M. Portillo, «Federalismo y nación en los orígenes del liberalismo español», *Araucaria*, nº4, 2000, p.

juicio, «las provincias bajo Cádiz carecían de constitución (...) pero se constituían de forma que les situaba a efectos operativos en el mismo terreno de la nación constitucional». Ayuntamientos y diputaciones adquirieron capacidad «de representación y gobierno del territorio», lo que se unió a la afirmación de su independencia con respecto al gobierno. Para Martí y Romeo, en consecuencia, eran «espacios económicos y políticos a la vez».²⁰ A. Rivera, por su parte, también señala que el hecho de que ambos organismos fueran elegidos por los ciudadanos de pueblos y provincias, y no por el gobierno central, les confería carácter representativo. Y añade que la Constitución tendía a «establecer un poder municipal y provincial separado del ejecutivo». Así pues, «las corporaciones locales, por su independencia con respecto al gobierno y por su función representativa de los vecinos de los pueblos y provincias» constituyeron «órganos políticos y no (...) una mera rueda de la máquina de la administración estatal».²¹

Ahora bien, Rivera también apunta que, a la hora de regular el gobierno interior de los pueblos y provincias, los liberales doceañistas parecieron seguir los postulados del municipalismo francés, que distinguía entre «intereses generales y políticos, cuya administración compet(ía) exclusivamente al Estado, e intereses particulares, privados o «pre-políticos»», que correspondían a municipios y provincias. De este modo, los ámbitos «económico o local» y «político o estatal» quedaban separados. Así pues, el objetivo de los poderes locales debía ser, básicamente, el fomento de la economía de sus territorios. El artículo 321 de la Constitución de Cádiz indicaba que correspondía a los ayuntamientos el orden público y la seguridad, la salubridad, el reparto y recaudación de contribuciones, la primera enseñanza, los hospitales y establecimientos de beneficencia y las obras públicas de cada pueblo. La diputación, por su parte, debía ocuparse únicamente de promover los intereses económicos de la provincia. El gobierno político de la misma recaía en un jefe político «nombrado por el rey o el ejecutivo», que a su vez era la autoridad inmediatamente superior del alcalde.²²

La Instrucción y la Ley de junio de 1823 establecieron, en la misma línea, que los municipios se ocuparían de tareas como la limpieza de calles y plazas, la caridad y beneficencia, el cuidado de hospitales, cárceles y escuelas de primeras letras, las obras públicas como la construcción de caminos, el secado de pantanos o la repoblación de montes, la promoción de la agricultura, industria y comercio en el nivel local, y los trabajos relacionados con la estadística local, el censo de población y el registro civil. Las diputaciones quedaron encargadas de las obras públicas, la sanidad, la instrucción, el fomento de la riqueza y la estadística provincial, y «sólo intervenían en la vida local para repartir las contribuciones y aprobar el pre-

²⁰ B. Clavero, «Los fueros vascos ante la confirmación constitucional (1812-1839)», en S. de Pablo y C. Rubio (coords.), *Los liberales. Fuerismo y liberalismo en el País Vasco (1808-1876)*, Vitoria, Fundación Sancho el Sabio, 2002, p. 104 y 110. M. Martí y M. C. Romeo, «El juego de los espejos o la ambivalente relación del territorio y la nación», p. 56.

²¹ A. Rivera, *Reacción y revolución en la España liberal*, p. 74.

²² A. Rivera, *Reacción y revolución en la España liberal*, pp. 69, 70 y 73.

supuesto municipal». Funcionaban como una instancia intermedia entre el Estado y los ayuntamientos.²³ Ramón de Salas, por esas fechas, criticó la figura del jefe político elegido por el gobierno, ya que esto vulneraba la independencia de las diputaciones. Pese a todo, admitía que estas últimas eran «corporaciones administrativas» dependientes, por tanto, del ejecutivo. Pero esto no implicaba que no debieran ser elegidas totalmente por el pueblo para «promover y defender sus intereses particulares».²⁴

En cualquier caso, la proclamación de la nación como fuente única de soberanía y el hecho de que municipios y provincias fueran «espacios plurales, pero jerarquizados en torno a la nación española»²⁵ alejan completamente esta experiencia del modelo federal norteamericano, tal y como fue definido en la Constitución de 1787. De hecho, éste no parecía ser todavía conocido a la altura de 1791 y no lo fue durante bastante tiempo: el *Diccionario de la Lengua Castellana* del año mencionado definía «federación» como «lo mismo que confederación» y a esta última como una «alianza, liga, unión (...) que se hace entre príncipes o repúblicas».²⁶ Y lo mismo apareció, sin modificar una coma, en el *Diccionario de la Lengua Castellana* de 1832.²⁷ Desde este punto de vista, aceptar el federalismo habría implicado considerar a las provincias como pequeñas repúblicas o principados independientes que aceptarían (¿o no?), después, unirse en un organismo mayor. Habiendo consagrado en 1812 la soberanía y la unidad nacional, esto quedaba por completo fuera del horizonte de lo aceptable. El federalismo, por tanto, se identificaba con el fraccionamiento de la nación, y esto se convirtió en verdadero peligro de desintegración con la emancipación de los territorios ultramarinos, porque esta última se asoció con «la politización de las esferas públicas locales». Apareció entonces entre muchos liberales un «fantasma de la separación» con el que se empezó a estigmatizar al adversario político y que da cuenta de hasta qué punto la nación era, en ese momento, el marco legitimador de la acción política.²⁸

Para Clavero, «el eclipse total del horizonte federal se produjo en tiempo no constitucional y bajo planteamientos nada constitucionales entre 1829 y 1836». Fue en ese lapso cuando «se estableció la planta de España como Estado o nación, una planta política, normativa, administrativa y judicial con ignorancia y a espaldas

²³ L. Garrido Muro, «Un monstruo cálido. El proyecto de Estado del progresismo», en M. Suárez Cortina (ed.), *La redención del pueblo. La cultura progresista en la España liberal*, Santander, Universidad, 2006, pp. 210-211.

²⁴ A. Rivera, *Reacción y revolución en la España liberal*, p. 74.

²⁵ M. Martí y M. C. Romeo, «El juego de los espejos o la ambivalente relación del territorio y la nación», p. 57.

²⁶ *Diccionario de la Lengua Castellana Compuesto por la Real Academia Española*, Madrid, 1791, pp. 424 y 243.

²⁷ *Diccionario de la Lengua Castellana por la Academia Española*, Madrid, 1832, pp. 346 y 189.

²⁸ J. R. Segarra, «El reverso de la nación. «Provincialismo» e «independencia» durante la revolución liberal», en J. Moreno Luzón (ed.), *Construir España. Nacionalismo español y procesos de nacionalización*, Madrid, CEPC, 2007, p. 62. Clavero también señala que la deriva hacia «el centralismo y el uniformismo» comenzó sobre todo cuando se impuso «la evidencia de la independencia americana». B. Clavero, «Los fueros vascos ante la confirmación constitucional (1812-1839)», p. 112.

de Fueros o de cualquier principio de derecho propio por tracto histórico o requerimiento cultural». Para él, «antes de la independencia americana (...) tal planta de España como Estado o Nación hubiera sido llanamente infactible». La Constitución que se promulgó en 1837, en consecuencia, «entendía de unas solas «Cortes generales» españoles, como de un «Gobierno» también único y de una planta uniforme de justicia, sin espacio para otras ni otros en su propio ámbito de representación y actuación constitucionales». Las diputaciones quedaron así privadas de su capacidad de representación.²⁹

Esto no significa, sin embargo, que no existieran proyectos alternativos. En 1832, Ramón Xauradó y Fábregas publicaba sus *Bases de una constitución política o principios fundamentales de un sistema republicano*, donde defendía una confederación de «pequeños estados libres», porque «la participación ciudadana sólo se garantizaba en estados de pequeñas proporciones», mientras que el despotismo operaba «a sus anchas en las naciones extensas». Su objetivo era «fundar sobre nuevas bases la nación española».³⁰ Hay que tener en cuenta que, por esas fechas, el debate entre federalismo (se entendiera como se entendiera) y unitarismo estaba en el aire en el contexto europeo, con las defensas del modelo norteamericano de personalidades como Lafayette o los revolucionarios italianos Angeloni o Prati. Por otro lado, este tipo de aspiraciones derivaba también de la experiencia juntista de la revolución liberal española, que había implicado «una rebelión potencialmente federal contra el centralismo autoritario», aunque esto no significara «una reivindicación del particularismo opuesto al proyecto liberal de nación española». El juntismo constituía una «importante experiencia de gobierno descentralizado» ya que las Juntas asumían, durante su existencia, «algunas o todas las competencias gubernamentales». El movimiento juntero de Barcelona, Valencia y Zaragoza de 1835, por ejemplo, «culminó (...) en un proyecto de «federación» que se presentaba como de las provincias de la antigua Corona de Aragón», mientras que la Junta de Cádiz hacía referencia a la «gloriosa cuanto noble y potente federación de las provincias». Todo ello recrudecería, como es lógico, el temor a la independencia. Un periódico de Barcelona de 1836 consideraba que la exigencia de descentralización podía llevar a «un nuevo período revolucionario» de consecuencias difíciles de prever. Fue precisamente la combinación de descentralización y radicalismo político lo que había conducido a la emancipación de «los estados de América». Para este periódico, la Constitución de Cádiz «establecía un grado de autonomía tolerable», pero «si merced a nuestros disturbios (...) se intenta ir más lejos y proclamar una descentralización política (...) esto conduciría a una separación».³¹

²⁹ B. Clavero, «Los fueros vascos ante la confirmación constitucional (1812-1839)», p. 113, 95.

³⁰ A. M. García Rovira, «Los proyectos de España en la Revolución Liberal. Federalistas y centralistas ante la inserción de Cataluña en España (1835-1837)», p. 1018, 1019. A. Duarte, «El municipio republicano: sostén de la democracia y refugio de la tempestad», en C. Forcadell y M. C. Romeo (eds.), *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo*, p. 105.

³¹ J. R. Segarra, «El reverso de la nación. «Provincialismo» e «independencia» durante la revolución liberal», p. 67, 63. A. M. García Rovira, «Los proyectos de España en la Revolución Liberal. Federalistas

Lo cierto es que a partir de 1837 el liberalismo mayoritario se alejó del modelo doceañista y exaltado. Esto se materializó, en lo que al progresismo se refiere, en una cierta restricción de la participación ciudadana en las instituciones locales con la adopción del criterio censitario. En el proyecto de ley de ayuntamientos de 1842 éste se fijó en la propiedad o el alquiler de una casa, y en 1854, se estableció únicamente el pago de impuestos como requisito para votar, lo que daba un porcentaje de electores entre el 66% y el 83% de la población. Pero además, se instituyó «un suave aunque decidido centralismo que aspiraba a conjugar la acción del gobierno con la independencia de la vida local». Básicamente, se otorgaba al gobierno la capacidad de disolver cualquier ayuntamiento o diputación «en caso de resistencia a la ley» y de controlar los presupuestos y los censos. En cualquier caso, el progresismo mantuvo un importante «arraigo municipalista» en el que «lo local era encarnación de lo nacional». El gran cambio vino con la Constitución moderada de 1845, que instituyó un modelo piramidal que garantizaba el control del poder central. Las funciones de los ayuntamientos se redujeron al nombramiento de empleados y de médicos, maestros y veterinarios. El alcalde quedó a cargo del cobro de impuestos, de los establecimientos educativos, de salud y de beneficencia y de todas las cuestiones económico-administrativas. El jefe político, por su parte, asumió el control del orden público y de los presupuestos y la vigilancia de los alcaldes.³²

En este contexto surgieron las propuestas alternativas de los grupos demócratas y republicanos, que defendieron desde su aparición en la esfera pública un sistema federal. Pero, ¿era realmente federal este sistema?

EL FEDERALISMO DEMO-REPUBLICANO

Como apuntaba al inicio de este texto, el federalismo, tal y como se entiende actualmente, implica una distribución de la autoridad entre centros de poder interrelacionados pero independientes.³³ Una descentralización, por su parte, se produce cuando un sistema político unitario en su principio constitutivo efectúa un re-

y centralistas ante la inserción de Cataluña en España (1835-1837)», p. 1018, 1015, 1014. La importancia de la experiencia juntista en la emergencia de las aspiraciones federales ha sido señalada por J. A. Piqueras Arenas, «Detrás de la política. República y federación en el proceso revolucionario español», en J.A. Piqueras y M. Chust (Comps.), *Republicanos y repúblicas en España*, Madrid, Siglo XXI, 1996, p. 27. También se ha vinculado la emergencia del federalismo a la importancia que llegaron a tener los ayuntamientos en la vida económica y social de pueblos y ciudades: controlaban la distribución de los impuestos, el reclutamiento y el uso de las tierras comunales. Véase J. M. Jover, «Federalismo en España: cara y cruz de una experiencia histórica», en G. Gortázar, (ed.), *Nación y estado en la España liberal*, Madrid, Noesis, 1994, p. 112.

³² L. Garrido Muro, «Un monstruo cálido. El proyecto de Estado del progresismo», pp. 215, 216, 222 y 223. El «arraigo municipalista», en M. C. Romeo, «La tradición progresista: historia revolucionaria, historia nacional», en M. Suárez Cortina, *La redención del pueblo*, p. 106. Sobre los modelos de administración local moderados y progresistas, véase C. de Castro, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza, 1979.

³³ R. L. Watts, «Federalism», p. 228-229.

parto territorial del poder.³⁴ En un sistema unitario, aunque descentralizado, las sub-unidades de gobierno están subordinadas al poder central. Ahora bien, hay que tener en cuenta que a veces puede haber «una similitud de situaciones que impide establecer entre ambas nociones una diferencia de naturaleza, y si de grado o cuantitativa».³⁵ En cualquier caso, en el sistema defendido por la gran mayoría de republicanos y demócratas españoles del período que se desarrolla hasta 1868 se percibía claramente una jerarquía en la que la preeminencia correspondía al poder central. Se trataba, además, de una descentralización administrativa, ya que el proceso de formación de las leyes políticas se quería centralizado, mientras que las competencias que se reservaban a los poderes locales eran de tipo económico-administrativo. Pese a todo, estos últimos tenían un carácter político, como en el modelo doceañista, por su representatividad.

El Huracán defendía en 1841 que cada ayuntamiento y provincia debían formar «pequeñas democracias independientes» y soberanas en cuanto a sus intereses locales y privativos, mientras que el congreso central decidiría sobre cuestiones generales de la unión. Todos estos organismos debían estar elegidos por sufragio «universal» y todos los representantes, desde los alcaldes hasta los diputados, debían ser temporales y responsables, y dependientes en todo momento de la voluntad popular. Ahora bien, el periódico dejaba claro que no pretendía crear un número indeterminado de estados independientes pero asociados, sino que el objetivo debía ser conservar la nacionalidad española y centralizar las decisiones concernientes a los intereses generales del país. En realidad, los intereses locales y provinciales a los que se refería eran el reparto y la cuota de las contribuciones (que se librarían a las arcas generales), las obras públicas y las instituciones educativas locales, y el nombramiento y remuneración de las autoridades competentes. Todo lo demás sería competencia del poder central.³⁶

El periódico *El Peninsular*, también republicano «federal», pretendía establecer «legislaciones locales», a las que se refería también como «verdaderos gobiernos políticos», pero estos tendrían, básicamente, atribuciones sobre la realización de obras públicas, el reparto de los impuestos, la sanidad y el mantenimiento del orden en el nivel local-provincial. Se contemplaban también competencias en materia de la organización política y la administración de justicia, pero *estaban sujetas al visto bueno del poder central*. Éste, por su parte, se encargaría de establecer los principios políticos y los derechos populares, la organización de poderes y la división territorial. Además se ocuparía del tesoro general, de las relaciones exteriores, del fomento de las ciencias y las artes, de las obras públicas de dimensión nacional y del ejército y la marina.³⁷ *Guindilla*, por su parte, señaló que el sistema federal consistía «en que en las diferentes divisiones territoriales haya administraciones propias, que

³⁴ L. M. Bassani, W. Stuart, A. Vitali, *I concetti del federalismo*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 163.

³⁵ G. Trujillo, *Introducción al federalismo español*, p. 50.

³⁶ *El Huracán*, 17-12-1841; 19-11-1841; 3-11-1840; 16-9-1840.

³⁷ *El Peninsular*, 7-4-1842.

cuiden de los intereses públicos, en cuanto éstos no necesiten una dirección general y uniforme en toda la península, pues los negocios de esta última clase se reservan al gobierno central». Pero no había que temer la anarquía: este último gozaría de la fuerza suficiente «para hacerse obedecer». *Guindilla* dejaba claro que «la inteligencia racional que pide gobiernos locales también comprende el interés que los une y que consiste en la unidad natural de la península».³⁸

En esta distribución y organización de competencias, y a pesar de utilizar el término «federalismo» parece evidente que estos sectores no se apartaban apenas del modelo diseñado por el liberalismo doceañista y exaltado. A partir de 1845 muchos demo-republicanos empezaron a emplear el término, más apropiado, de «descentralización administrativa» para designar su modelo de Estado. Así aparecía en el Manifiesto de 1849, en el programa elaborado en la reunión del partido democrático de 1854, en el programa del periódico republicano *La Soberanía Nacional*, en el «Manifiesto político de la Junta nacional del partido democrático español» de 1858 y en el manifiesto democrático de 1865.³⁹ Sin embargo, los objetivos seguían siendo más o menos los mismos. *La Voz del Pueblo*, por ejemplo, señalaba que la acción del municipio debía ser libre en todos los asuntos locales y, específicamente, la distribución de los impuestos, la organización de la producción y la educación.⁴⁰ La misma idea aparecía en los tratados de política que se publicaron en esa época. A. I. Cervera defendía en 1854 el «principio de descentralización» según el cual el municipio y la provincia debían «moverse soberanamente dentro del círculo de su existencia particular», y se refería específicamente al nombramiento y cese de autoridades locales, a los presupuestos y a la gestión de «los ramos científicos, agrícolas e industriales».⁴¹ Castelar, por su parte, señalaba que los pueblos debían «por sí y ante sí administrar sus intereses locales» y mencionaba especialmente los caminos vecinales, las escuelas y otras cuestiones como el ornamento de las calles.⁴² M. Gómez Marín, a su vez, especificaba que pueblos y provincias se ocuparían de las obras públicas y los establecimientos educativos de carácter municipal o provincial, mientras que Orense precisó que no había que temer la «soberanía de las diputaciones», ya que las leyes marcarían donde cesaban sus atribuciones.⁴³

Otros autores, como R. M. Baralt y N. Fernández Cuesta, siguieron denominando «federación» lo que a su juicio era «la forma de gobierno natural de la de-

³⁸ W. Ayguales de Izco, «Cartilla del pueblo. Diálogos políticos entre *Guindilla* y el tío *Rebenque*», en J.J. Trías y A. Elorza, *Federalismo y reforma social en España (1840-1870)*, p. 362 y 364.

³⁹ El Manifiesto, en M. Artola, *Partidos y programas políticos*, T.II, Madrid 1991, pp. 37-45. *El Tribuno*, 26-9-1854; *La Soberanía Nacional*, 9-9-1854; *La Democracia*, 15-3-1865.

⁴⁰ *La Voz del Pueblo*, 27-8-1853.

⁴¹ A. I. Cervera, *La voluntad nacional como el pueblo espera que la interpreten las Cortes constituyentes*, Madrid, 1854, p. 10, 11.

⁴² E. Castelar, *La fórmula del progreso*, Madrid, 1858, p. 112.

⁴³ M. Gómez Marín, *Explicaciones del Programa Democrático*, Madrid, 1860, p. 53-54; J. M. Orense, *Lo que hará en el poder el partido democrático y lo que hará en el poder el partido progresista*, Madrid, 1858, p. 14.

mocracia» y «el término necesario del progreso político y social de la civilización que alcanzamos», pero la definían como una «descentralización administrativa» e insistían en que el *gobierno político* debía permanecer centralizado: la capacidad de disponer y velar por la ejecución de las leyes no podía dividirse ya que *dependía de una única soberanía, la de la nación*.⁴⁴ F. Garrido, a su vez, pedía que «como consecuencia de la federación», se estableciera «la más completa descentralización administrativa, que el municipio y la provincia tengan una completa independencia en cuanto se refiere a sus intereses locales y provinciales». También aparecía el término «descentralización» en el proyecto de constitución republicana «federal» elaborado por Romualdo Lafuente en su exilio portugués en 1864. Lafuente señalaba que el poder central quedaría encargado de leyes y códigos, de los presupuestos generales, de las relaciones exteriores, del ejército y la marina, de la recaudación de contribuciones y de correos, telégrafos, pesos, medidas y moneda. Lafuente consideraba que la soberanía nacional estaría representada en el congreso nacional, integrado por representantes de todas las «federaciones» y encargado de elaborar leyes y la «constitución política» de la república. Los «Estados Federales» serían independientes únicamente en lo que se refería a «sus gobiernos interiores, económicos y administrativos».⁴⁵

A mi juicio, lo que la mayoría de los demo-republicanos españoles hacía cuando se refería a los conceptos de «federación» y «descentralización», era seguir la distinción que realizó uno de los más importantes federales europeos: Carlo Cattaneo. El publicista italiano consideraba que la descentralización significaba una delegación progresiva del poder por parte de la autoridad central, de manera jerárquica, mientras que la federación implicaba una organización del poder legislativo de abajo arriba, que asegurara a cada centro de decisión sus competencias correspondientes.⁴⁶ Era la forma en que se había formado la federación americana, a partir de Estados preexistentes plenamente soberanos. Los demo-republicanos españoles, por lo general, no otorgaban a municipios y provincias, como Cattaneo, ningún nivel de poder político. Hablaban de «descentralización» cuando explicaban el tipo de competencias que debería detentar cada entidad territorial (económico-administrativas) y también lo hacían los partidarios de una organización territorial de arriba abajo, de una manera jerárquica y ordenada, mientras que se referían a la «federación» los que, cuando atendían a la forma en que se articularía todo este entramado de poderes, seguían el modelo de la revolución juntista, mediante el nombramiento sucesivo de representantes-delegados desde el nivel básico del municipio hasta el supremo de la Asamblea nacional. Asimismo, los que denominaban «federación» a la descentralización administrativa se basaban también en la descripción de la federación norteamericana difundida en Europa por Tocqueville, que durante un tiempo fue prácticamente lo único que se conoció de dicho modelo.

⁴⁴ R. M. Baralt y N. Fernández Cuesta, *Programas políticos*, Madrid, 1849, p. 180 y 185

⁴⁵ E. Ventosa (F. Garrido), *La regeneración de España*, Madrid, 1860, p. 192; el proyecto de Lafuente, en el diario portugués *O Nacional*, 26-4-1864; 29-4-1864; 13-5-1864.

⁴⁶ L. M. Bassani, W. Stuart, A. Vitali, *I concetti del federalismo*, p. 104.

Pero, ¿qué significaba, exactamente, para estos sectores el federalismo? J. A. Piqueras señalaba, hace ya tiempo, que el objetivo principal era facilitar el acceso de los ciudadanos al gobierno y debilitar la capacidad coercitiva del poder central.⁴⁷ Y, efectivamente, el federalismo estaba relacionado primeramente con la idea de la elección libre de las autoridades locales por parte de los habitantes de pueblos y provincias. Como señaló A. I. Cervera, «no mas absorción de las provincias por la capital, Madrid; de los pueblos por la capital de la provincia. (...) El Ayuntamiento y el alcalde, nombrados por el pueblo soberano y renovados anualmente. La diputación provincial, nombrada igualmente por la provincia; un diputado provincial cada 10.000 almas».⁴⁸ La federación/descentralización hacía referencia entonces a la organización autónoma de cada unidad territorial, que debía depender únicamente de la voluntad de su electorado, sin que los ayuntamientos tuvieran que rendir cuentas ante las diputaciones ni éstas, ante el gobierno central. Este último sólo intervendría en caso de conflicto entre las mismas y respetaría las decisiones tomadas por cada entidad. Como afirmó Castelar,

«No queremos que los ayuntamientos den cuenta de la gestión de sus negocios al gobierno, sino al pueblo que los nombra. No queremos que los presupuestos municipales sean hechos por el gobierno, sino por el pueblo. No queremos que la promoción de los intereses locales dependa del gobierno, sino del ayuntamiento. No queremos matar la vida municipal, porque sin vida municipal no hay dignidad, no hay libertad posible en los pueblos».⁴⁹

El objetivo era también hacer realidad el ideal demo-republicano de ciudadanía participativa y vigilante en un Estado de gran tamaño, que implicaba, en mayor o menor grado, un concepto de soberanía popular permanente e inmediata.⁵⁰ La estructura «federal» establecía centros de poder cercanos a un electorado enterado de la marcha de los asuntos públicos y permitía reuniones de ciudadanos para discutir sobre los mismos. Ciudadanos que podían, eventualmente y si lo requerían las circunstancias, intervenir o influir en la evolución de los mencionados asuntos. Como señalaba *El Peninsular*, en el municipio estaban «los ciudadanos más cerca del poder que los gobierna», podían «observar la marcha con más acierto» y su reacción era «más imponente y eficaz». La «reducida escala de los pueblos» favorecía, además, el aprendizaje político de los habitantes en cuestiones de administración y de gobierno. Ello, por un lado, y en línea con el pensamiento de Tocqueville, fomentaba el interés de los ciudadanos en la suerte de la patria y disminuía el número de apáticos; por otro lado, los capacitaba para ejercer virtuosamente sus derechos y deberes cívicos. Sobre todo porque se consideraba que el

⁴⁷ J. A. Piqueras Arenas, «Detrás de la política. República y federación en el proceso revolucionario español», p. 27.

⁴⁸ A. I. Cervera, *La voluntad nacional como el pueblo espera que la interpreten las Cortes constituyentes*, p. 10.

⁴⁹ E. Castelar, *La fórmula del progreso*, p. 114.

⁵⁰ Véase sobre esta cuestión F. Peyrou, *Tribunos del Pueblo. Demócratas y republicanos durante el reinado de Isabel II*, Madrid, CEPC, 2008.

municipio era una «primitiva y natural asociación, modelo de todas las demás», en el que se reflejaban «en pequeño» todas las instituciones.⁵¹ Es verdad que, como ha subrayado Á. Duarte, lo local fue durante el siglo XIX el «marco dotado de mayor eficacia práctica para (...) la construcción de un cuerpo político de ciudadanos que, más allá de compartir derechos y obligaciones, participase de un sentido primigenio de comunidad».⁵²

La federación permitía también operar una distribución del poder que era necesaria para *garantizar la libertad*. Hamilton había ya señalado su capacidad de reprimir las rebeliones domésticas y de impedir el dominio de ningún centro de poder: el gobierno general debía estar preparado en todo momento para neutralizar las usurpaciones de los gobiernos de los estados, y éstos tendrían la misma disposición para con el gobierno general.⁵³ Los demo-republicanos españoles señalaron, a este respecto, que en una república «una e indivisible» como la francesa, cualquier déspota podría hacerse fuerte por un «golpe de mano»; y que la ley no podía conculcarse cuando el poder central tenía «por contrapeso poderes locales», cuando el «despotismo del Estado» tenía «un freno y un correctivo en la municipalidad y en la provincia». La independencia municipal y provincial bloqueaba cualquier intento de desarrollar una autoridad «abusiva, tiránica» por parte del gobierno central y aseguraba la existencia de permanentes focos de resistencia ante cualquier tentativa reaccionaria.⁵⁴

A partir de 1856 se produjo una reformulación del discurso democrático, que había comenzado a gestarse hacia 1850 y que implicó la paulatina sustitución del dogma de la soberanía nacional por el de la *soberanía individual*. Con ello, la democracia quedó asociada con la libertad absoluta y la autonomía del individuo. Es verdad que la autonomía había estado siempre en el centro del discurso democrático. Pero se vinculaba inicialmente con la participación. Mediante la participación en los asuntos públicos los individuos pasaban de súbditos (también siervos, esclavos) a soberanos. La democracia defendía entonces, y se definía como, la soberanía nacional y el gobierno del pueblo por el pueblo. Con la reformulación del discurso, la autonomía empezó a desvincularse de la participación, ya que ésta podía producir «la tiranía de la sociedad sobre el individuo», y quedó asociada con un conjunto de derechos naturales, inalienables e ilegíslables que era necesario garantizar para asegurar la «soberanía con que el hombre nace sobre sí mismo».⁵⁵

Esta reformulación del discurso provocó ciertos cambios en la manera de los sectores demo-republicanos de abordar la cuestión de la descentralización/federación. Se empezó a generalizar la idea de que la organización social co-

⁵¹ *El Peninsular*, 7-4-1842. *La Voz del Pueblo*, 27-8-1853.

⁵² A. Duarte, «El municipio republicano: sostén de la democracia y refugio de la tempestad», p. 107.

⁵³ L. Levi, «The Federalist Papers and the choices before the American People», p. 33.

⁵⁴ *El Huracán*, 28-12-1841; *La Europa*, 9-8-1854; *La Discusión*, 13-7-1859.

⁵⁵ Véase sobre este tema F. Peyrou, *Tribunos del pueblo*. La «tiranía de la sociedad», en R. M. Barrant y N. Fernández Cuesta, *Programas políticos*, p. 23. *La Discusión*, 1-8-1858.

menzaba en el ciudadano y continuaba en una serie de «grupos orgánicos primitivos y necesarios» que pasaban por la familia y el municipio y concluían en el Estado. La única forma de garantizar la armonía entre todos estos organismos y evitar la conflictividad era dejarlos actuar en completa libertad.⁵⁶ La federación, desde este punto de vista, fue dejando de ser vista como un medio de garantizar la participación popular (aunque nunca se abandonó este extremo), y empezó a considerarse como el instrumento que permitiría asegurar la libertad e independencia de la *voluntad* de cada entidad, que se enlazaría con las demás en una unidad nacional «por efecto de su propia acción». Se garantizaría, así, una verdadera autonomía, «el pensamiento propio e independiente», «de cada fracción de la sociedad».⁵⁷

La mayoría de los demócratas y republicanos pensaba que, como señaló Sixto Cámara, era preciso «reducir cada uno de estos órganos al límite de sus funciones naturales para que todos juntos colaboren simultánea y armónicamente en la obra de la civilización y el progreso». Para ello, el Estado debía limitarse a ejercer una función «puramente pasiva, reducida a promover aquellas medidas que, por su carácter general no pueden caer bajo el dominio privado de tales o cuales circunscripciones», mientras que cada individuo (así como cada familia, municipio y provincia) tenía «facultades primitivas, naturales, independientes de toda ley» cuyo ejercicio constituía una «necesidad de existencia». Todos los órganos sociales debían, por tanto, girar «libres, dignos, soberanos, sin embarazos ni fruiciones en sus respectivas esferas». La autonomía de cada uno de ellos produciría la armonía social.⁵⁸ La descentralización no significaba, en ningún caso, «el antagonismo ni la separación de las voluntades de una gran nación». Lo que se exigía era «la coexión (sic) de las partes, porque sin ellas no hay fuerza en el todo». Esta coexistencia no debía derivar de «la voluntad del poder», sino que era preciso que «las voluntades se (unieran) por efecto de su propia acción».⁵⁹

En estos postulados se puede apreciar una indudable influencia del krausismo, sobre todo de la noción organicista de la «variedad en la unidad» y de la «distinción sin separación» de las partes de un todo. Esto significaba que cada parte de un organismo debía, al mismo tiempo, conservar su autonomía y su propio ámbito de actuación, coordinarse e interrelacionarse con las demás, y permanecer subordinada con respecto al todo. Como ha explicado Gonzalo Capellán, esta teoría, «desde el punto de vista de la parte, supone la reafirmación del individuo y su sustantividad en el seno de la sociedad. Pero al mismo tiempo supone el reconocimiento de su incapacidad como individuo aislado: la parte sólo es posible en el seno del todo en el que cobra sentido». El objetivo era reconciliar e integrar principios dispares, en una concepción de la sociedad como «la esfera fundamental

⁵⁶ Los «grupos orgánicos», en *El Pueblo*, 6-4-1864.

⁵⁷ «Descentralización I», *La Discusión*, 13-7-1859.

⁵⁸ *La Soberanía Nacional*, 8-9-1855 y 9-9-1855.

⁵⁹ *El Pueblo*, 22-5-1850.

donde (debía) desenvolverse la vida del hombre, la esfera intermedia y armónica donde se (sintetizaban) las antítesis del individuo y del Estado».⁶⁰

Partiendo de las mismas premisas, la necesidad de garantizar la más absoluta soberanía individual, Pi y Margall afirmó que la estructura federal debía organizarse a partir de pactos que partieran del individuo y, pasando por una serie de «seres colectivos naturales y espontáneos», concluyeran en el Estado. Se trata de lo que posteriormente denominaría «pactos sinalagmáticos», mediante los que propugnaba una construcción nacional de abajo arriba de manera que ningún agente perdiera su autonomía y reinara, por tanto, una verdadera libertad. Esta era, para él, la única forma de consagrar el principio de la «unidad en la variedad», la síntesis de «seres diversos», frente a la idea funesta de la uniformidad.⁶¹ Pi se basaba aquí, sin lugar a dudas, en las doctrinas de Proudhon, que proclamaba la organización de la sociedad a partir de un «contrato basado en el acuerdo real de todos los individuos que, desde los círculos sociales más elementales, se eleva hasta el orden social general, que de esta manera se ve plenamente penetrado por el elemento consensual». Para él, las atribuciones federales no podían superar a las de los poderes locales, que tampoco debían pasar por encima de las del hombre y el ciudadano. La condición de la federación era entonces que «los contratantes se reservan siempre una parte de soberanía y de acción mayor de la que ceden» lo que garantizaría la autonomía de todas las entidades.⁶²

La creciente insistencia en la *soberanía* intrínseca y necesaria *autonomía* de cada una de las entidades en que se dividía el conjunto nacional, pudo influir en la progresiva atribución de —más o menos— competencias políticas a las diferentes unidades territoriales, en lo cual la mayoría de los republicanos coincidía a la altura del Sexenio. El propio Pi y Margall había definido en 1854 a los diferentes estados en que se dividiría la federación como «entidades civiles y políticas»: «cada estado administraría sus intereses y les daría el desarrollo que juzgase conveniente. Tendría su cámara y sus ministros, su constitución especial, sus leyes». Ahora bien, sus atribuciones serían el nombramiento y pago de sus empleados, la imposición de arbitrios, la organización de su «fuerza interior» y la gestión de sus «grandes problemas *económico-sociales*». Por lo demás, la cámara nacional legislaría sobre intereses generales y se ocuparía de la organización de la fuerza armada, las declaraciones de paz y guerra, la enseñanza, las obras públicas, los aranceles y correos y los presupuestos de gastos e ingresos de la federación entera. Ni municipios ni provincias ni la asamblea central podrían ocuparse de las bases del derecho político, el sufragio «universal», la libertad absoluta de la emisión y aplicación del pensamiento y la soberanía individual.⁶³

⁶⁰ G. Capellán, *La España armónica. El proyecto del krausismo español para una sociedad en conflicto*, p. 75 y 193.

⁶¹ Los «seres colectivos», en una intervención de Pi en las Cortes de 1869. *DSCC*, Madrid, 1870, T. IV, nº77, 19-5-1869, p. 2095. F. Pi y Margall, *La reacción y la revolución*, pp. 169 y 319.

⁶² G. Trujillo, *Introducción al federalismo*, p. 82-84.

⁶³ F. Pi y Margall, *La reacción y la revolución*, Madrid, 1854, p. 319 y 269.

En 1869, el «unitario» García Ruiz afirmó en las Cortes que quería «diputaciones casi independientes, independientes para lo administrativo, casi independientes para lo político, que tengan vínculo de unidad con lo que se llama nacionalidad».⁶⁴ La *Declaración de la Prensa* de mayo de 1870, elaborada por periodistas y diputados republicanos definía, por su parte, el federalismo como «la autonomía completa del municipio y de la provincia en lo que toca a su gobierno interior y a la libre gestión de sus *intereses políticos, administrativos y económicos*».⁶⁵ Por lo demás, tanto el proyecto de Constitución federal elaborado por Salmerón y Chao (1872), de corte krausista, como el de Cala y Díaz Quintero (1873) denominaban a los municipios y los cantones o estados regionales «organismos políticos de la nación», mientras que la Constitución de 1873 otorgaba a los Estados una completa autonomía económico-administrativa junto con «toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación».⁶⁶

Uno de los puntos más controvertidos fue la forma en la que se organizaría el Estado federal. Inicialmente, la mayoría de los republicanos se adhirió al modelo defendido por Pi y Margall, que implicaba una construcción estatal de abajo arriba por medio de pactos y se enmarcaba en la defensa compartida por todos los republicanos de la soberanía individual, municipal y provincial. De hecho, el propio partido se organizó en base a un sistema de pactos federales que culminaba en un gran pacto nacional del que emanaba un Consejo federal. Se trataba de «un proceso controlado directamente por los ciudadanos y sus representantes municipales y provinciales».⁶⁷ El Consejo no podría en ningún caso «perturbar la vida de las federaciones, ni menoscabar la autonomía de ninguna de las juntas provinciales o locales»; tendría por tanto una «determinada esfera de acción» fuera de la cual no podría moverse. El Manifiesto que publicó la Asamblea General de los Pactos Federales en julio de 1869 precisaba que era la única manera de garantizar las libertades individuales, «absolutas, inajenables, imprescriptibles y anteriores y superiores a toda ley escrita». Y añadía que

«la República federal es la autonomía de todos los seres humanos: del individuo, del municipio, del Estado, de la nación, de la humanidad entera. Cada ser tiene su órbita, determinada por su misma naturaleza, y es, dentro de ella, incoercible, dueño de sí mismo, soberano. Nada hay que pueda limitar su acción ni impedir ni retardar su desenvolvimiento. Obedece en su vida de relación a su superior jerár-

⁶⁴ DSCC, nº73, 13-5-1869, p. 1925.

⁶⁵ Subrayado mío. Véase C. Pérez Roldán, *El partido republicano federal*, Madrid, Endymion, 2001, p. 68, 69 y 393. En la misma Declaración de 1870 los republicanos unitarios afirmaron defender, frente a la «autonomía completa», «la *independencia* del municipio y de la provincia en cuanto se refiere a su régimen y gobierno interior y a la gestión libre de todos sus peculiares intereses administrativos, económicos y políticos».

⁶⁶ N. Salmerón y E. Chao, *Proyecto de bases de la Constitución republicano federal de España*, 2ª ed., Madrid, 1873; F. Díaz Quintero, R. Cala, E. Benot, *Constitución democrática federal de la República española*, Madrid 1873.

⁶⁷ M. A. Esteban Navarro, «De la esperanza a la frustración, 1868-1873», N. Townson (ed.), *El republicanismo en España (1830-1977)*, Madrid, Alianza, 1994, p. 100.

quico, pero es en lo demás completamente libre. La colectividad superior es allí engendradora y sostenida por la inferior, y no puede nunca matarla ni absorberla».⁶⁸

En 1870, la Asamblea Federal elaboró un nuevo Manifiesto en el que explicaba que

«la federación, más que una forma es un sistema que invierte completamente las relaciones políticas, administrativas y económicas que hoy unen con el Estado los pueblos y las provincias. La base actual de la organización del país es el Estado, que se arroga la facultad de trazar el círculo en que han de moverse las diputaciones y los ayuntamientos, reservándose sobre unas y otros el derecho de inspección y de tutela; la base de una organización federal está por lo contrario en los municipios, que, luego de constituidos dentro de las condiciones naturales de su vida, crean y forman las provincias, a las que más tarde debe su origen el Estado».⁶⁹

Sin embargo, los detractores de la teoría del pacto habían empezado por entonces a cobrar visibilidad. Para ellos, el pactismo constituía una amenaza de «desmembración de la patria y de la integridad de la nación» y una palanca para el extremismo social.⁷⁰ Manuel de la Revilla señaló, en este sentido, que el federalismo auténtico, tal y como era defendido por publicistas como Salmerón, Castelar y Figueras, consideraba la nación como un «todo orgánico que contenía en sí individualidades particulares (el individuo, la familia, el municipio y la provincia)» que debían ser «libres en su esfera» constituyendo, en ella, «verdaderos Estados de derecho o Estados jurídicos». De este modo se defendía «la más completa unidad nacional al mismo tiempo que la mayor autonomía del municipio y la familia». La nación no estaba formada por la agregación de las partes, por lo que «no cabían pactos ni Estados en el sentido de verdaderas naciones con propia e independiente constitución política». Las provincias y municipios debían tener «plena libertad para la gestión de sus intereses políticos, administrativos y económicos», pero someterse «a una sola constitución política, a un solo código civil, mercantil, penal y de procedimiento; a un solo fuero y jurisdicción, y a unas mismas leyes en cuanto se refiere a intereses generales de la nación». Los pactistas, a su juicio, consideraban a cada provincia o cantón como una verdadera «nacionalidad o Estado independiente (...) no cediendo de esta plena soberanía otra parte que la conservación y defensa de la confederación». La nación se convertía entonces en una «creación artificial formada por la suma de todos independientes, unidos por un mero pacto».⁷¹

Pi, sin embargo, no hablaba de diferentes nacionalidades o estados. Se refería en realidad a una única nación, «una entidad sumamente compleja», integrada por

⁶⁸ Texto íntegro, en C. Pérez Roldán, *El partido republicano federal*, Madrid, Endymion, 2001, p. 379-384. El Manifiesto fue firmado, entre otros, por Pi y Margall, Morayta, Rispa Perpiñá, Chao y Guerrero.

⁶⁹ Texto íntegro, en C. Pérez Roldán, *El partido republicano federal*, Madrid, Endymion, 2001, p. 384-388.

⁷⁰ Cit. C. Pérez Roldán, *El partido republicano federal*, p. 68.

⁷¹ Cit. C. Pérez Roldán, *El partido republicano federal*, p. 398-401, 106, 69.

«una porción de seres, ya individuales, ya colectivos» que eran el individuo, la familia, el pueblo y la provincia. De hecho la nación, concebida como una comunidad política y cultural, estuvo siempre en el centro del discurso republicano. Los pactos de 1869, por ejemplo, partían «de la existencia de una nación española» que se pretendía «constituir federalmente». El objetivo, como aparecía en el Pacto de Tortosa, era garantizar la autonomía de «todos los órdenes del Estado», «a la sombra de una sola bandera y en el seno de una sola nación».⁷² El pacto, para Pi, constituía el único medio de que las funciones de los mencionados «seres» estuvieran perfectamente determinadas y de que sus derechos no pudieran ser restringidos por el poder central. Afirmaba incluso que «todo poder central que no es resultado de un pacto entre las diversas provincias a que ha de servir de centro (...) es de suyo invasor y déspota». El pacto, que debía realizarse de abajo arriba, permitiría que las provincias limitaran al Estado, mientras que de lo contrario sería este último el «árbitro de la suerte de las diversas colectividades». El pacto, afirmaron a su vez varios diputados republicanos, suponía «la libertad y la igualdad de los contratantes, y la justa reciprocidad en los intereses y las relaciones».⁷³

La diferencia fundamental estribaba en la *capacidad* de decisión que el pactismo otorgaba a las diferentes entidades que constituían el todo nacional, aunque nadie contemplara por el momento la posibilidad de una separación. Los detractores de esta teoría concebían a las distintas unidades dotadas de soberanía como órganos que formaban parte de un organismo superior, como partes de un cuerpo que, por tanto, no tenían capacidad de decidir si querían o no pertenecer al mismo. Como ha señalado S. Berger, las metáforas corporativistas hacían hincapié en la armonía frente a la fragmentación de intereses: las diferentes partes no competían sino que se complementaban unas a otras.⁷⁴ En cualquier caso, aunque las propuestas reseñadas diferían, ambas se basaban en la voluntad de garantizar la soberanía individual, municipal y provincial, que era lo que caracterizaba por aquel entonces el discurso democrático.

CONCLUSIÓN

¿Pueden identificarse los proyectos federales demo-republicanos del período estudiado con el modelo de los Estados Unidos? A mi juicio no, sobre todo porque nunca se aceptó la idea de una soberanía desdoblada entre diferentes entidades en el marco de una estructura no jerárquica. Los federales/descentralizadores de antes de 1868, por lo general, reservaban las competencias políticas al gobierno central, y dejaban a provincias y municipios básicamente cuestiones económico-administrativas, y aunque no se precisaba lo que ocurriría en caso de disposiciones

⁷² J. M. Jover, «Federalismo en España: cara y cruz de una experiencia histórica», p. 121.

⁷³ La postura de Pi, en *DSCC*, p. 2095.

⁷⁴ S. Berger, «National Movements», S. Berger (ed.), *A Companion to Nineteenth-Century Europe 1789-1914*, Oxford, Blackwell, 2006, p. 188.

locales contrarias a la voluntad del poder central o de negativas de los «estados» a obedecer órdenes estatales, sí queda clara la existencia de una jerarquía de las diferentes entidades en la que la preeminencia correspondía al gobierno nacional. Los poderes municipales-provinciales, por lo demás, no tenían competencias sobre el «pueblo» de su demarcación, sino que operaban sobre cuestiones administrativas del territorio. Sólo había un pueblo español, cuyas leyes políticas debían ser elaboradas por la Asamblea Nacional. Con la progresiva insistencia en la soberanía individual, se fue aceptando la existencia de una pluralidad de soberanías simultáneas (individuales, municipales, provinciales, de la nación) que podrían coexistir armónicamente en un marco de libertad absoluta.

Pero esto no significaba el reconocimiento de un pueblo realmente plural, ni tampoco un reparto de competencias entre las distintas entidades soberanas en pie de igualdad. A partir de 1868 se empezó a dotar a municipios y provincias de poder político, pero los proyectos de Constitución federal que se elaboraron no precisaron las competencias exactas que corresponderían a cada entidad ni la manera en que se efectuaría el reparto de las mismas. Al mismo tiempo, se mantuvo un modelo jerárquico en el que las entidades de menor tamaño quedaban sometidas al control de los organismos superiores. En el proyecto de Salmerón y Chao, el Estado nacional era «el órgano superior del derecho», al que le incumbía «establecer los principios y reglas cardinales que han de presidir la constitución y funciones de todos los poderes en los Estados particulares, y fijar los principios fundamentales de justicia y sanción penal, bajo los cuales podrán éstos legislar libremente». El municipio y el cantón serían «soberanos en su esfera interior de acción, sin más límite que los derechos de la personalidad humana y los principios constitucionales del Estado o Estados superiores». Además, en los Cantones habría un delegado del poder ejecutivo de la nación que velaría por «la inviolabilidad de los derechos constitucionales». Eso sí, no podría intervenir de ningún modo en el gobierno y administración de los mismos. También habría un delegado del Tribunal Supremo que podría interponer recursos de casación contra las sentencias de tribunales inferiores opuestos «a los preceptos constitucionales o a la legislación general de la nación».⁷⁵

El proyecto realizado por Cala y Díaz Quintero, por su parte, señalaba que la Constitución y las leyes «que en su consecuencia dicten las cortes» eran «las leyes supremas de la nación», y que los Cantones estaban «obligados a conformarse» con ellas. Los Cantones debían proporcionar al Estado federal el contingente que les correspondiera en milicia cuando lo exigieran las Cortes de la federación, y contribuir en proporción de su riqueza a los gastos del gobierno federal. Ningún cantón podría ajustar «con otro pactos de carácter puramente político», aunque sí podrían celebrar «convenios (...) sobre objetos de legislación, administración o justicia». Sólo al Congreso federal se le reconocía la facultad

⁷⁵ N. Salmerón y E. Chao, *Proyecto de bases de la Constitución republicano federal de España*, las citas, en p. 7 y 12.

explícita de «dictar las leyes», y mientras que las funciones de este último estaban bien detalladas (mantener la paz interior, declarar la guerra, unificar pesos y medidas, etc.), no ocurría lo mismo con las funciones de los Cantones. Si se afirmaba que cada organismo conservaría «toda la plenitud de su soberanía no delegada expresamente en la Constitución nacional», lo cual no resultaba muy preciso, y tendría «libertad absoluta de formar su constitución regional», pero cada una de estas constituciones estaría sujeta «al juicio del Senado federal». Al igual que en el proyecto de Chao y Salmerón, se decretaba que el «poder ejecutivo federal» tendría en cada Cantón «un alto funcionario encargado (...) de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, decretos y reglamentos federales que de ellas se deriven, pero sin autoridad alguna dentro del Cantón», mientras que «el supremo Tribunal de Justicia» tendría «un fiscal y en cada distrito judicial otro para interponer los recursos de alzada necesarios al triunfo del derecho».⁷⁶

El propio Pi, cuando llegó a la presidencia de la República, se negó a seguir el esquema de abajo arriba y estableció que la estructura del Estado quedaría definida de acuerdo con lo determinado por las constituyentes. La Constitución de 1873, redactada principalmente por Castelar, afirmaba que los Estados tendrían la facultad de darse constituciones políticas, pero éstas deberían estar sujetas al juicio y sanción de las Cortes federales y no podrían contradecir en ningún caso a la Constitución de la Federación. La atribución de competencias se efectuaba de arriba abajo: los Estados podrían regir su política propia, su industria, su hacienda, sus obras públicas, sus caminos regionales, su beneficencia, su instrucción y todos los asuntos civiles y sociales que no hubieran sido remitidos al Poder federal por la Constitución federal. Además, no podrían legislar «ni contra los derechos individuales, ni contra la forma democrática republicana, ni contra la unidad y la integridad de la Patria, ni contra la Constitución federal».⁷⁷

¿Dejan por ello estos proyectos de merecer el nombre de federalismo? No tiene por qué. Pero sí convendría tener en cuenta la polisemia de este concepto y precisar lo que significaba en cada propuesta concreta. Algunos especialistas, quizá por no tener en cuenta esto último, se han referido al *pobre conocimiento* de que hicieron gala los demo-republicanos de la organización de poderes en un estado federal.⁷⁸ Esta afirmación podría matizarse teniendo en cuenta, por un lado, la relativa mixtificación que, por toda Europa, parecía reinar aún entre los conceptos de confederación, federación y descentralización. Por otro, atendiendo a lo que, para los demo-republicanos, realmente importaba a la hora de defender y explicar el federalismo: lo que estaba en el centro nunca fue, aparentemente, la preocupación por organizar un territorio, sino la manera de garantizar la participa-

⁷⁶ F. Díaz Quintero, R. Cala, E. Benot, *Constitución democrática federal de la República española*, las citas, en p. 9, 22, 24, 31.

⁷⁷ Proyecto de Constitución Federal de 1873. <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/78037393211469684865679/index.htm>.

⁷⁸ Véanse, por ejemplo, G. Trujillo, *Introducción al federalismo español*, p. 229 y G. Levi, «Pi y Margall y el federalismo español del siglo XIX», *Sistema*, 112, 1993.

ción popular, la autonomía individual y, en definitiva, la libertad. Desde este punto de vista, *la federal* acabó constituyendo un mito y un potente mecanismo de movilización popular. Para muchos sectores significaba la recuperación del poder por parte del pueblo, que podría ejercerlo sin descanso para realizar, *él*, las reformas políticas, sociales y económicas pertinentes sin mediación de intermediarios ni órganos superiores. El desbordamiento popular y la amenaza que supuso el cantonalismo durante el Sexenio terminó alejando a algunos demo-republicanos, como Castelar, del federalismo, que quedó vinculado con el fantasma de la revolución social. Pero también llevó a otros a afinar y a pulir sus propuestas, y de ahí surgieron los distintos modelos que concurrieron en la esfera pública durante la Restauración. Esa capacidad de movilización popular, y el desafío que supuso para el modelo centralizado impuesto por el liberalismo moderado, justifican el interés de profundizar en el análisis del discurso federal de los grupos demo-republicanos, que constituye una «vía de entrada», en palabras de Duarte, «a la intrincada cimentación del Estado liberal».⁷⁹

⁷⁹ A. Duarte, «El municipio republicano: sostén de la democracia y refugio de la tempestad», p. 101.