

3. El modelo de organización del poder político en América . . . . .	49
A. La organización del Poder Ejecutivo . . . . .	49
B. El gobierno político de las provincias: las diputaciones provinciales . . . . .	55

### 3. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN AMÉRICA

Dos fueron, en este ámbito, los temas que centraron la atención del Congreso Nacional que trataría de los mismos en ocasión de la discusión constituyente. Nos referimos, de un lado, al planteado, al discutirse la reordenación de las secretarías de Estado y del Despacho, en relación con la organización que, en el nuevo marco liberal, debería tener el Poder Ejecutivo del Estado. De otro lado, al suscitado cuando, al tratarse sobre el diseño revolucionario relativo al gobierno interior de las provincias, la representación americana planteó la necesidad de obtener un reconocimiento constitucional de la complejidad territorial de la nación española creada *ex novo* por el texto doceañista.<sup>57</sup>

#### A. *La organización del Poder Ejecutivo*

El texto del artículo 222 del proyecto de Constitución, presentado por la correspondiente comisión en la sesión de 22 de octubre de 1811, preveía el establecimiento de ocho secretarías del Despacho: seis se encargarían, según un criterio funcional, respectivamente, de los asuntos de Estado, Gobernación del Reino, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina; otras dos, según un criterio territorial, serían responsables del despacho Universal de Ultramar, respectivamente en la América septentrional y sus islas y en la América meridional, sus islas y las provincias de Asia.

<sup>57</sup> *Cfr.*, una referencia a la cuestión en María Teresa Berruezo León, “La presencia americana en las Cortes de Cádiz”, VV.AA., *Materiales para el estudio de la Constitución española de 1812*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 63-65.

El debate del precepto, que se desarrolló a lo largo de varias sesiones de la cámara,<sup>58</sup> supondrá el enfrentamiento de dos posiciones encontradas que, aunque con matices diversos en cada caso, podrían denominarse, a efectos de una más fácil comprensión de los elementos de fondo implicados en la polémica “centralizadora” y “descentralizadora”.

En la primera línea, es decir, en la consistente en defender que el texto del artículo, o bien debiera aprobarse tal y como era presentado por la comisión o, incluso, debiera procederse a eliminar de su tenor las dos secretarías de Ultramar, encargándose los respectivos secretarios de Despacho, tanto de los asuntos de la Península como de los correspondientes a los demás territorios de la monarquía, intervinieron la casi totalidad de los diputados europeos. Terrero, por ejemplo, defendió la centralización a ultranza y manifestó que su dictamen sería “siempre que a [las] Secretarías incumban los negocios de la península y América, y nunca querré que haya dos Secretarios Universales de Ultramar”. Juan Polo, diputado aragonés, también en una posición absolutamente centralizadora, insistió en la supresión de las secretarías de Ultramar en la medida en que las leyes fundamentales del nuevo gobierno liberal serían las mismas en todos los territorios españoles.

Creo, pues —decía el diputado— que si se observan estas leyes no habrá motivo suficiente para que se separen los negocios de uno y otro hemisferio, supuesto que han de ser uniformes las reglas de su dirección. Por el contrario, creo que la separación de los negocios de América de los de España, establecería una diferencia odiosa y se creería que los Ministros miraban con más predilección los negocios de América que los de España, y viceversa.<sup>59</sup>

La opción “descentralizadora” fue planteada por dos diputados americanos, Fernández Leiva (Chile) y Ramos Arispe

<sup>58</sup> Cfr., DSC, Madrid, 1870, sesiones de 22 de octubre de 1811 (t. III, pp. 2128-2134); 23 de octubre (*Ibid.*, pp. 2138-2142); 9 de noviembre (*Ibid.*, pp. 2232-2238); 11 de noviembre (*Ibid.*, pp. 2248-2249); 12 de noviembre (*Ibid.*, p. 2252); 14 de diciembre (t. IV, p. 2424); y 17 de diciembre (*Ibid.*, pp. 2436-2442), de donde proceden, en adelante, todas las referencias al debate.

<sup>59</sup> DSC, *cit.*, Terrero (p. 2128) y Polo (p. 2128-2129).

(México), quienes sostuvieron en el curso del debate la posición más radical de las varias que fueron defendidas por la representación ultramarina que, en este tema, y al contrario de lo que hemos visto ocurrió en otras ocasiones, no actuó como un grupo compacto y uniforme. Aunque fue Leiva quien, tras denunciar los evidentes peligros de concentrar en unas solas manos las atribuciones de Gobierno, presentó la propuesta de descentralización (que el Despacho de Ultramar se dividiera en tres secretarías, una de Gobernación y de Gracia y Justicia, otra de Hacienda y otra, finalmente, de Guerra y Marina), argumentando que con ella “se aleja... el temor del despotismo; habrá más exactitud en el expediente de los negocios, y se lograrán los buenos efectos de la conferencia”, realmente la intervención de mayor calado político iba a ser la de Ramos Arispe, justamente considerado uno de los más destacados representantes de las posiciones federalistas en el seno de la diputación americana,<sup>60</sup> quien, en defensa de la proposición de aquél, manifestó no entender por qué en un caso (la Península) se optaba por el criterio funcional y en otro (América) se optaba por el territorial:

Yo no puedo comprender —decía el mexicano— cómo los señores de la Comisión de Constitución, que tan presentes tuvieron los luminosos principios de la división de poderes, al formar la división de Secretarías para la Península, creyeron no separarse de ellos, estableciendo dos Secretarios Universales para las Américas, haciendo división no de negocios, sino de territorios... De suerte que para el gobierno de las provincias de la Península, en que viven 11 millones de hombres alrededor del gobierno, se establecen seis Secretarios, y para cada una de las Américas, que es medio mundo, en que habitan 15 millones, un solo Secretario, a cuyo cargo estén todos los negocios sin atender a sus diferentes naturalezas.

En todo caso es necesario subrayar que la defensa del principio descentralizador no procedía sólo —en el ánimo de los diputados americanos proponentes— de la necesidad de aplicar también en el territorio americano el mismo criterio político de la división funcional, sino además, lo que nos parece fun-

<sup>60</sup> Cfr., María Teresa Berruero León, *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Madrid, CEC, 1986, pp. 92-93.

damental, de las circunstancias de muy diverso tipo existentes a uno y otro lado del Atlántico, es decir, de la necesidad de establecer un principio de organización del Poder Ejecutivo a partir del cual poder gobernar a América desde el propio territorio americano. Sin ningún tipo de complejos afirmaba Arispe en tal sentido que,

son diversas las costumbres y usos de los habitantes de América; son y deben ser diversas sus leyes, que necesitan de reformas tan grandes en los códigos de Hacienda, Comercio, etc., que no es posible a V.M. verificarlas por ahora, y dan por resultado gravísimos y muy complicados negocios, muy diferentes de los que ocupen la atención de los Secretarios de España, y que *piden distinta y expedita cabeza*. No es, pues, justo reunir bajo una mano los negocios de las Américas y Península, y V.M. debe desechar tan confusa idea.<sup>61</sup>

Ciertamente, y como hemos apuntado más arriba, los representantes americanos no se mostraron unánimes en lo relativo a la mejor forma de organizar el Poder Ejecutivo y, en concreto, a si debería procederse en tal sentido con arreglo a un criterio funcional o bien territorial. Y así, junto a posiciones que tendían incluso a radicalizar la inicial proposición de Leiva-Arispe, como, por ejemplo, la de Guereña (quien pedía se aprobase que, tanto las personas destinadas a ocupar las tres Secretarías americanas como sus correspondientes dependientes, hubiesen servido en América; deben destacarse otras, como la de Morales Duárez, diputado por la provincia de Perú, quien mostraba su acuerdo con la propuesta del proyecto, que garantizaba, según él, la más expedita marcha del sistema.<sup>62</sup>

Ante lo irreconciliable de las posiciones encontradas, en la sesión de 23 de octubre se decidió aplazar la cuestión objeto de debate y solicitar el expediente formado en la materia por el consejo reunido de España e Indias, para que una comisión *ad hoc* presentase el correspondiente dictamen. Llevado a la cámara en la sesión de 8 de noviembre, la comisión proponía en él el establecimiento de una sola Secretaría del Despacho

61 *DSC, cit.*, Leiva (pp. 2130-2131); Ramos Arispe (pp. 2131-2132).

62 *Ibid.*, Guereña (p. 2139) y Morales Duárez (pp. 2132-2133 y 2232-2233).

para Ultramar. Tal dictamen fue aceptado por la propia Comisión de Constitución, que procedió, días más tarde, a presentar nuevamente redactado el texto del artículo 222, aclarando respecto del mismo que,

en cuanto al despacho de los negocios de Ultramar... teniendo presente cuanto se ha expuesto en la discusión que esta materia ha sufrido en las Cortes, conviene establecer un Secretario de Estado y del Despacho de la Gobernación para Ultramar pertenecientes a este Departamento, y que los demás negocios de Ultramar pertenecientes a los otros departamentos..., sean despachados por los respectivos Ministerios, dejando sin embargo a las sucesivas Cortes hacer en el sistema y número de las Secretarías del Despacho la variación que se juzgue más ventajosa al servicio público.<sup>63</sup>

Como es fácil de apreciar, el principio “centralizador” en la organización del Poder Ejecutivo, en virtud del cual los asuntos americanos debían dirigirse *desde y por* la Península, había acabado por imponerse, finalmente, contra la opinión de la parte más significativa de la representación americana. De las diversas intervenciones que se fueron sucediendo en defensa del principio mencionado, quizás la más significativa fuera la de Argüelles, uno de los líderes más destacados del grupo de diputados liberales europeos, quien, como miembro de la Comisión de Constitución, y en defensa de la segunda de las propuestas realizada por aquélla, manifestaba no ver “necesidad de establecer para la América más ministro separado sino el de Gobernación”, y se negaba de forma tajante a la atribución por territorios de los asuntos de Guerra y de Marina que, según el asturiano, “exigen absolutamente que no se separen”:

El sistema militar es uno mismo en Europa y en América. Ni el clima, ni la calidad, ni las producciones de los países influyen en la disciplina y subordinación del soldado, ni en la parte científica del sistema de la guerra. Levantar tropas en Ultramar o enviarlas de la Península, fortificar plazas y puntos militares, y todo lo demás que exija la defensa de aquellas provincias, se ha de resolver en Europa... y con arreglo a los sucesos de Europa y de las Naciones limítrofes de nuestras provincias fuera de la Península.<sup>64</sup>

63 *Ibid.*, p. 2424. *Ibid.*, p. 2424.

64 *Ibid.*, pp. 2235-2236.

Esta última cuestión, planteada como indiscutible por los diputados europeos —algo que no puede resultar extraño a la vista del ya entonces previsible protagonismo de los “asuntos militares” que habría de necesariamente derivarse del agravamiento del conflicto secesionista en el territorio colonial— ofreció a la diputación americana una oportunidad final de transacción. En las dos últimas sesiones del debate, los diputados Ramos Arispe y Guridi y Alcocer, intentaron la modificación del criterio del proyecto, pidiendo la “concesión” de las materias de Hacienda y Gracia y Justicia y renunciando, en consecuencia, a la descentralización en lo relativo a las de Guerra y de Marina. De sus palabras no nos interesa tanto destacar la diversa concreción de sus propuestas, cuanto la reiteración en una filosofía descentralizadora que contrastaba claramente con la expresada, según hemos tenido ocasión de poner de relieve más arriba, por los más destacados portavoces de la élite parlamentaria europea.

Ramos Arispe reiteró, así, una indeclinable voluntad de autogobierno que en su criterio procedía de la propia naturaleza del mando parlamentario recibido:

Mas siendo responsable a la Nación, y principalmente a la América por mis opiniones —decía el diputado mexicano— no puedo menos de expresar la que ha tenido y tendré constantemente en un punto de que tanto pende la felicidad o miseria de aquellos dilatados países. *Todos los negocios relativos a las Américas, si se excluyen los del Ministerio de Estado, deben dirigirse siempre por manos distintas de las que dirigen los de la Península.*

Guridi y Alcocer, por su parte, y en la sesión que ponía fin a la polémica, negó enfáticamente un elemento argumentativo que, sin ser claramente explicitado por los representantes europeos, no dejaba de estar presente en el fondo de la posición política de aquéllos, es decir, rechazó que la división que los americanos proponían se opusiese a la unidad de la monarquía:

La unidad consiste en el Rey, que es la cabeza, no en los Ministros, que son los brazos, y aun el cuerpo humano tiene dos. El simil que se propuso de que para hacer una casa se llama a un arquitecto, y no dos, que se

embarazarían mutuamente, tendría lugar cuando ese fuera el caso. Pero si yo tengo que fabricar una casa en Cádiz y otra en Sevilla, llamaré dos arquitectos, si no es que quiera postergar alguna de las obras; y este es el caso en que nos hallamos. *La Monarquía abarca dos mundos*, y por lo mismo debe tener dos Ministros en cada ramo de los que admiten división...<sup>65</sup>

Ciertamente, la monarquía española abarcaba *dos mundos* muy diversos. Los liberales españoles parecían empecinados, sin embargo, en no querer sacar ninguna conclusión de una verdad tan elemental.

### B. *El gobierno político de las provincias: las diputaciones provinciales*

Si la opción por un modelo centralizado o descentralizado de organización del Poder Ejecutivo del Estado tenía una indudable importancia para la diputación americana, tanto por lo que esa opción significaba por sí misma, cuanto por lo indicativo de tal decisión respecto del general modelo de organización del poder político en América, no es menos cierto que la cuestión del gobierno provincial, es decir, del *tipo* de gobierno a establecer en los diversos territorios de la monarquía española, resultaba ser fundamental en los dos planos referidos. Con ocasión de la cuestión de las diputaciones provinciales, los representantes americanos en el Congreso Constituyente gaditano iban a dar la última de sus batallas significativas por conseguir de parte de las cortes una modificación del férreo criterio centralizador que se había puesto de relieve con ocasión de la discusión sobre las secretarías del Despacho.

En el mes de enero del año 1812 comenzó en la cámara la discusión del título IV del proyecto de Constitución, relativo al gobierno interior de las provincias y los pueblos, una discusión en la que la diputación americana acabaría por convertirse en protagonista indiscutible. En efecto, y aunque ya con ocasión del debate del capítulo I del título citado (“De los Ayuntamientos”) algunos americanos impugnaron el mecanismo de control por parte del Poder Ejecutivo nacional so-

<sup>65</sup> *Ibid.*, Ramos Arispe (p. 2424) y Guridi y Alcocer (pp. 2438-2440).

bre los nuevos órganos locales que suponía la presidencia de aquéllos por los jefes políticos,<sup>66</sup> defendiendo la total autonomía política de los Ayuntamientos respecto de los delegados del poder central,<sup>67</sup> sería tras la apertura el debate del capítulo II (“Del gobierno político de las provincias, y de las diputaciones provinciales”) cuando un nutrido grupo de diputados americanos intentarían modificar el principio centralizador que vertebraba la totalidad del proyecto presentado a las cortes por la Comisión de Constitución.<sup>68</sup>

66 *Ibid.*, Concepción de Castro, *La Revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza, 1979, pp. 57 y ss.

67 El diputado costarricense Florencio del Castillo defendió rotundamente la posición autonomizadora y, trasladando el dogma de la separación de los poderes del Estado del plano horizontal al vertical, sostuvo que la presidencia de las corporaciones populares por un agente del Gobierno suponía un claro atentado al mencionado principio constitucional: “La Constitución Señor, —decía el diputado— es un sistema; por consiguiente es menester que el plan que V.M. ha adoptado en grande se adopte en pequeño. V.M. ha dividido el poder ejecutivo del legislativo y judicial: ha prohibido que el Rey asista a las sesiones de las Cortes, y lo que es más, ha mandado que los Secretarios de Despacho no se hallen presentes en las votaciones: todo parece precaver el influjo que pudiera tener en los diputados la presencia del Rey o sus Ministros. Pues estas mismas precauciones deben tomarse respecto de los ayuntamientos, para que éstos puedan deliberar con libertad. *Si las Cortes representan a la Nación, los cabildos representan a un pueblo determinado...* Por tanto —finalizaba Castillo— soy de opinión que absolutamente se prohíba que los jefes políticos presidan los cabildos”. *Cfr.*, *DSC*, Madrid, 1870, t. IV, p. 2590.

68 Perfectamente expresivas del principio político seguido por la Comisión de Constitución en todas las materias relativas a la organización del gobierno político de las provincias y los pueblos, eran las palabras del Conde de Toreno, quien, respondiendo a la intervención de Castillo referida en la nota precedente, denunciaba enfáticamente los peligros de “federalismo” implícitos en la posición americana: “[...] los ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo: de manera, que sólo son un instrumento de éste, elegidos de un modo particular, por juzgarlo así conveniente al bien general de la Nación; pero al mismo tiempo, para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político, que, nombrado inmediatamente por el Rey, los tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas del Gobierno. *Este es el remedio que la Constitución, pienso, intenta establecer para apartar el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una Nación sola y única*”. *Cfr. DSC*, cit., pp. 2590-2591.

El primer enfrentamiento sustantivo se producirá ya con ocasión de la presentación del precepto que abría el capítulo (artículo 322 del Proyecto/324 de la Constitución), por el cual se determinaba que el gobierno de las provincias residiría en el jefe superior nombrado por el Rey en cada una de ellas. El chileno Fernández Leiva mantuvo en el pleno una adición que había sido, en su día, desechada por la comisión: la de que se asociase al jefe político, para el gobierno provincial, a dos adjuntos nombrados por la diputación provincial. Como es obvio, Leiva pretendía con la misma eliminar la posición de predominio político del ejecutivo nacional en los diversos territorios y asegurar la presencia, en la propia cabeza de los gobiernos provinciales, de una representación popular de las provincias que pudiese actuar como un elemento descentralizador de la cadena jerárquica vertical prevista por los autores del proyecto. Como era de esperarse, la adición no fue aceptada.<sup>69</sup>

Será, sin embargo, al discutirse el artículo 324 del proyecto (326 de la Constitución) cuando las concepciones claramente divergentes de americanos y europeos se pondrán de manifiesto, evidenciando dos planes individualmente coherentes, por más que diferentes, que son a nuestro juicio explicables a partir de las pretensiones respectivas de unos y de otros: la europea de mantener el principio de uniformidad organizativa en un territorio escasamente integrado desde el punto de vista interno; y la americana de conseguir un marco organizativo que fuese susceptible de vehicular la diversidad y de vertebrar un Estado territorialmente tan complejo como era el de la monarquía española a comienzos del siglo XIX. Lo dramático a la postre vendría a ser la incapacidad demostrada por las élites de uno y otro bando para llegar a una solución de compromiso que posibilitase una salida no traumática a la crisis colonial.

El artículo 324 especificaba la composición de las diputaciones provinciales, integradas, según él, por el jefe político, el intendente y un total de siete individuos elegidos por la pro-

<sup>69</sup> Ibid., pp. 2606 y 2607.

vincia respectiva. El guatemalteco Antonio Larrazábal propuso de inmediato que el número de diputados se aumentase hasta un total de 13 como único medio de conseguir que aquéllas se convirtiesen en lo que a su juicio debían de ser: órganos representativos de las provincias. Y si tal propuesta procedía con carácter general, el aumento aparecía del todo imprescindible en relación con el territorio americano “por la extensión y distancia de los lugares de América entre sí, y sus diversos intereses; porque todos tienen derecho a promover la felicidad de sus pueblos, lo que veo —decía el diputado— que no se podrán conseguir sin que la Diputación conste de estos mismos vecinos de los respectivos partidos”. En apoyo de la proposición Larrazábal intervino Ramos Arispe, quien partiendo del mismo principio implícito que su compañero de ultramar, afirmó rotundamente: “Es quimera el querer que la Diputación de Méjico y Cataluña se componga de siete solas personas”.<sup>70</sup>

Tal principio sería, sin embargo, muy pronto contradicho por el Conde de Toreno, uno de los dos protagonistas europeos, junto con Argüelles, de todo el debate del título al que venimos haciendo referencia, quien dirigirá su intervención —quizás la más “clara” de todas las oídas hasta entonces en la cámara en relación con el tema objeto de debate— a poner de manifiesto los peligros de llegar a establecer, en caso de seguir las propuestas de los americanos, una organización territorial de tipo *federal*. El Conde de Toreno, como en él solía ser habitual, explicitaba claramente sus principios de partida: “He dicho el otro día, e insisto hoy, que las Diputaciones y ayuntamientos deben considerarse como unos agentes del Poder ejecutivo, y no como cuerpos representativos, según creen algunos individuos, y de cuya opinión dimanan las más de las equivocaciones”.

Sobre la base de tan clara consideración, el diputado por Asturias rechazaba el incremento del número de diputados provinciales que los americanos proponían (“Si se aumentase su número, crecería su fuerza moral en razón directa de este aumento; y de esto hemos de abstenernos, a no querer alterar

<sup>70</sup> *Ibid.*, pp. Larrazábal (2607) y Ramos Arispe (2608).

el sistema de Constitución que la Comisión ha propuesto...”), rechazo que se asentaba, como antes apuntábamos, en el temor a que la apertura de una vía de organización del poder territorial que reconociese capacidad política propia a las entidades provinciales, pudiese conducir —sobre todo en el territorio americano— hacia una estructura estatal de tipo federal. Las palabras de Toreno son aquí de una transparencia que nos exime de cualquier comentario explicativo:

La Comisión no ha intentado formar un federalismo, y siguiendo este rumbo, en caso de dar facultades a las Cortes ordinarias, no deberían ser para aumentar su número, según quieren algunos señores, sino solamente para disminuirlo si lo tuviesen por conveniente... *Lo dilatado de la Nación la impele, bajo un sistema liberal, al federalismo*; y si no lo evitamos, se vendría a formar, sobre todo con las provincias de Ultramar, una federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría a imitar la más independiente de los antiguos cantones suizos, y acabaría por constituir Estados separados.<sup>71</sup>

Tras las intervenciones del Conde de Toreno y del Divino, que fijaban con total rotundidad la posición mayoritaria del liberalismo peninsular,<sup>72</sup> era claro que el férreo criterio del proyecto no iba a ser modificado. Pese a ello, el chileno Fernández Leiva no renunciaría a manifestar su rechazo a las denuncias de *federalismo* formuladas, según acabamos de apuntar, por el grupo de diputados europeos. “Se ha dicho que aumentado el número, es de temer el federalismo. Si damos mucha extensión a las presunciones y a los recelos, no daremos un paso por el bien público”. Frente a las así denunciadas como “presunciones” y “recelos”, el diputado americano afirmaba la exis-

<sup>71</sup> Todas las citas en *Ibid.*, p. 2608.

<sup>72</sup> Argüelles, tras manifestar, refiriéndose a las palabras de Toreno, “me adhiero a ellas, porque en todo lo que ha dicho soy de su opinión”, procuró, con las suyas, “enforzar el argumento de la federación” y dijo: “...estos cuerpos [las diputaciones] por su naturaleza han de tener una tendencia a usurpar más facultades que las que la ley les da, y podrían entorpecer la acción del Gobierno. Todo esto hace ver la fuerza de las razones del Sr. Conde de Toreno, por más que se quieran eludir. *Multiplíquese esta acción de pequeños gobiernos en razón de su número, y se verá que no pueden menos de propender a la federación*” (*Ibid.*, p. 2610).

tencia de suficientes elementos en la organización constitucional del nuevo Estado liberal, garantizadores de la *unidad* e imposibilitadores de la tan temida federación:

Otra vez he dicho que es muy vano el temor del federalismo. Éste consiste en el agregado de muchos estados, gobernados cada uno soberanamente. Los distritos de las Españas están sujetos en ejecutivo a la acción del Gobierno Supremo, y en lo legislativo a las Cortes. Se ha establecido que aún las ordenanzas municipales deban ser aprobadas por las Cortes; ¿y aun se teme el federalismo? Además, no debemos olvidar que el sistema de una monarquía moderada participa de los diversos sistemas regulares de Gobierno, siendo en el todo distinto de cada uno de ellos.<sup>73</sup>

Aunque con posterioridad a esta discusión, que afectaba a la posición general de cada una de las partes en relación con el papel que los nuevos organismos provinciales deberían de jugar y, aun más allá, a las propias respectivas concepciones sobre la estructura político-territorial del nuevo Estado constitucional, se plantearon algunas otras menores discrepancias,<sup>74</sup> lo cierto es que el segundo gran nudo del debate constituyente relativo al gobierno político de las provincias vendría dado por la cuestión de las *atribuciones* de las diputaciones provinciales.

Si bien el artículo 335 de la Carta Suprema, regulador de tal materia, había sido aprobado sin que en torno a él se pro-

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 2615-2616.

<sup>74</sup> Así, por ejemplo, al discutirse el artículo 332 del proyecto (334 de la Constitución), por el que se determinaba el número máximo de sesiones anuales que podrían tener las Diputaciones provinciales. Frente al criterio del proyecto, finalmente triunfador, defendido, entre otro, por Argüelles, que fijaba en 90 días el número citado, los americanos (Ramos Arispe y Castillo) sostuvieron la necesidad de duplicar estas sesiones y extenderlas a un máximo de seis meses anual. De nuevo, por lo tanto, la concepción peninsular (que concebía a las Diputaciones como meros agentes del Poder Ejecutivo) y la concepción americana (que las consideraba como órganos representativos de los territorios llamados a participar en su elección). Ramos Arispe, en crítica al proyecto, manifestaba que “estas trabas y limitaciones que se ponen a la Diputación de que no tenga más de 90 sesiones, echa por tierra el proyecto. Las gentes sensatas dirán que no hay talento en las Cortes para calcular y procurar el bien de la Nación...” *Cfr.*, el debate en *ibid.*, pp. 2623-2625.

dujesen debates sustantivos ni discrepancias reseñables, no debe pensarse por ello que los representantes de ultramar estuviesen de acuerdo con una ordenación competencial que constreñía de forma indiscutible el abanico de facultades de las diputaciones. En efecto, apenas tres semanas después de cerrarse el debate del capítulo regulador de aquéllas, el guatemalteco Antonio Larrazábal procedió a dar lectura en el congreso a un oficio enviado, con fecha de 18 de julio de 1811, por el cabildo seglar (ayuntamiento) de Guatemala. El documento no era otra cosa que una llamada de atención a la representación nacional reunida en cortes sobre la falta de adecuación entre las leyes emanadas de la metrópoli española y las realidades de diverso tipo a las que las mismas debían hacer frente en el territorio americano.

Las Cortes Generales de la Nación... —decían los autores del escrito— no es posible establezcan por sí sin el auxilio de las Américas la leyes convenientes a éstas, porque es suma la diferencia que hay, como V.S. sabe, de estos pueblos a los de Europa, y el interés de la monarquía pide el orden en todas sus partes y la armonía entre ellas.<sup>75</sup>

Aunque no vienen al caso aquí las propuestas planteadas por los peticionarios para dar salida a la situación que el escrito denunciaba, propuestas que chocaban, como reconoció el propio Larrazábal, con el nuevo esquema orgánico que la Constitución habría muy pronto de fijar, sí es procedente a nuestro juicio reseñar el hecho de que fue justamente a partir de las consideraciones contenidas en el documento referido como el mencionado diputado defendió “la indispensable necesidad de que se amplíen las facultades que hasta aquí se han concedido a la Diputación provincial” y llevó a cabo una propuesta concreta destinada a modificar, ampliándolo, el ámbito competencial de los nuevos organismos de poder territorial.

En la forma de una modificación al artículo 333 del Proyecto (335 de la Constitución) y bajo la rúbrica de “Adiciones sobre las facultades de la Diputación provincial de Ultramar”, el diputado Larrazábal proponía hasta un total de siete a la re-

<sup>75</sup> DSC, sesión de 7 de febrero, Madrid, 1870, t. IV, p. 2742.

dación del precepto previamente aprobada por las cortes, que venían a suponer un claro aumento de la esfera competencial de las diputaciones a crear al otro lado del Atlántico. En el mismo orden en que eran presentadas, se trataba en todos los casos de materias de una innegable trascendencia: la facultad de nombrar interinamente, en caso de fallecimiento, al jefe político de la provincia respectiva, en tanto el Gobierno no proveyese nuevo propietario; la de intervenir en los asuntos concernientes a todos los ramos y objetos de policía, hacienda y guerra; la de nombrar peritos encargados de las labores de división territorial de la provincia; la de informar al Consejo de Estado de las personas aptas y distinguidas por sus méritos para la provisión de empleos; la de presentar a las Cortes, a través de la Diputación Permanente, las ideas conducentes a las reformas de los códigos civil, criminal, político, económico y municipal; la de representar a las cortes, nuevamente a través de su Diputación Permanente, contra las leyes consideradas por la diputación dañosas a la provincia, pidiendo su suspensión; y, finalmente, la de promover por todos los medios la instrucción y fomento de los indios.<sup>76</sup>

Como es fácil de apreciar a partir de su simple enumeración, las propuestas de Larrazábal tendían a convertir a las diputaciones en verdaderos órganos de representación de las provincias y a dotarlas de un abanico competencial a partir del cual aquéllas pudiesen configurarse como instituciones al servicio de un proceso de progresiva descentralización política, con facultades encuadrables tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo (nombramiento interino de jefes políticos, división territorial, informes sobre empleos, cuestiones de policía, hacienda y guerra) como en el del Poder Legislativo (presentación de ideas “legislativas” a las cortes, petición de suspensión de normas aprobadas por las mismas). En una palabra, en coherencia con los criterios repetidamente puestos de relieve por el grupo americano, el diputado proponente planteaba a través de su propuesta la necesidad de modificar el principio centralizador que permeaba todo el proyecto de Constitución, introduciendo,

<sup>76</sup> *Ibid.*, pp. 2743-2744.

alternativamente, un principio descentralizador que permitiese, manteniendo la unidad territorial de la monarquía española, dar salidas “políticas” a los problemas de ultramar, algunos de los cuales —aquellos precisamente susceptibles de una solución a través del expediente que se proponía— eran denunciados en el escrito que daba pie a la propuesta de la que nos estamos ocupando.

Las diferencias entre el texto del proyecto y el propuesto no eran, por lo tanto, “cuantitativas” (mayor o menor número de competencias de las diputaciones provinciales) sino “cualitativas” (configuración “política” de las diputaciones), lo que explica que este último no fuese siquiera objeto de debate sustantivo. En efecto, en la sesión de 18 de febrero, llegó a la cámara un dictamen de la Comisión de Constitución en el que se opinaba que estando todas las proposiciones de Larrazábal “esencialmente excluidas por lo que ya había sancionado el Congreso”, aquéllas no debían ser admitidas. Tal dictamen fue aprobado sin que hubiese lugar a discusión.<sup>77</sup>

Pero la cuestión de las diputaciones provinciales todavía iba a seguir coleando con el congreso gaditano. Aprobado el texto constitucional debería procederse, en consecuencia con el mismo, a establecer los nuevos órganos de poder local y provincial. Y nuevamente, con este motivo, surgirían las discrepancias entre americanos y europeos. En la sesión de 10 de febrero de 1812, a poco más de un mes de la aprobación de la Carta Suprema, la Comisión de Constitución se adelantó a presentar sendos proyectos de decreto, sobre establecimiento de ayuntamientos y diputaciones, el segundo de los cuales daría lugar a un agrio enfrentamiento entre las representaciones peninsular y de ultramar.

El proyecto de decreto contemplaba en el último inciso de su artículo 1º la creación en ultramar de una diputación en cada una de las provincias que expresamente se nombraban en el artículo 11 del todavía proyecto de Constitución (artículo 10 del texto constitucional).<sup>78</sup> Ello significaba la aplicación de

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 2796.

<sup>78</sup> Artículo 10 de la Constitución de 1812: “[...] En la América septentrional, Nueva España con la Nueva Galicia y península de Yucatán, Guatemala,

un criterio de distribución territorial claramente restrictivo para América, en cuya virtud aquélla contaría, pese a la muy diferente extensión territorial, con un número menor de Diputaciones que la España peninsular.<sup>79</sup> Leído el proyecto por segunda vez transcurridas dos semanas, los diputados de la Comisión justificaron el distinto tratamiento en uno y otro caso en el hecho de que “siendo inmenso el catálogo de las [provincias] que componen aquellos vastos dominios, se hacía preciso, no variándose el sistema peninsular, establecer en ellos un número tan crecido de diputaciones provinciales, que en el concepto de la Comisión ofrecía muchos y muy graves inconvenientes”.<sup>80</sup>

De inmediato tomó la palabra el costarricense Florencio del Castillo, quien, sin impugnar la filosofía general que impregnaba la propuesta del proyecto, se limitó a proponer el establecimiento de una nueva diputación en la provincia de Nicaragua, agregándole la de Comayagua y Costa Rica.<sup>81</sup> Tal propuesta no significó otra cosa que el pistoletazo de salida, si se nos permite la expresión, de una avalancha de propuestas similares que diferentes diputados de ultramar iban a plantear en las sesiones sucesivas.<sup>82</sup>

Así las cosas, en la sesión de 25 de febrero se sometió al precepto a votación, resultando aprobado por la cámara. Dos días después, en la del día 27, ante la insistencia de los ame-

provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas y las que dependen de su Gobierno”.

79 *Cfr.*, DSC, Madrid, 1870, t. IV, p. 2752.

80 *Ibid.*, sesión de 23 de febrero, p. 2813.

81 *Idem.*

82 Así, en la sesión de 25 de febrero, Gordoia solicitó una nueva Diputación en Zacatecas; en la de 27 de abril, O’Gavan una en Cuba, Inca una en cada capital de Intendencia del Perú y otra en Guayaquil, y Rus una en Maracaibo; finalmente, en la sesión de 28 de abril, Ortiz solicitó una Diputación en Panamá (*Cfr.*, *Ibid.*, pp. 2821, 3113-3115 y 3120-3121).

ricanos que ya habían realizado sus propuestas en mantenerlas formalmente para su debate, se acordó el pase de las mismas a la Comisión de Constitución. El dictamen de esta última llegó al congreso transcurridos casi dos meses, aprobada ya por tanto la Constitución, y en él, contra toda medida de “prudencia política”, no sólo no se aumentaba el número de las diputaciones de ultramar, sino que, al ampliarse el de las peninsulares, se ensanchaba la distancia entre uno y otro territorios. Ante la reacción de los americanos, la cámara acordó dividir el debate en dos partes (la relativa a las diputaciones de la Península y la referente a las de Ultramar) y comenzar por estas últimas.<sup>83</sup>

Aunque el contenido general del discurso parlamentario de los americanos, como ya había venido sucediendo desde el comienzo del debate que estamos refiriendo, se centró en la solicitud de nuevas diputaciones y en la justificación pormenorizada de sus respectivas peticiones, lo que se hubo de traducir en la ausencia de altura de la discusión, que tendría un tono ciertamente monocorde, deben destacarse a nuestro juicio dos intervenciones que, rompiendo esta dinámica, mostraron bien a las claras las muy diferentes posiciones de uno y otro bando y los intereses y proyectos contrastantes en que aquéllas se basaban.

De un lado, y por el grupo americano, el guatemalteco Antonio Larrazábal denunció la justificación aportada por la comisión para el reparto proyectado, es decir, la “provisionalidad” con que aquél se realizaba, provisionalidad que habría de permitir, a juicio de la comisión, una futura ampliación tras un análisis meditado de las necesidades del territorio americano en la materia, y puso de relieve como tal justificación el hecho de que la propia Comisión hubiese ampliado “ya”, siguiendo el criterio de los diputados europeos, el número de diputaciones que figuraban inicialmente en el proyecto de decreto. Larrazábal enfatizó, en consecuencia, “la monstruosa desigualdad de atender a las provincias de Ul-

83 Cfr., *Ibid*, pp. 2821 y 2830.

tramar con la tercera parte de Diputaciones que se conceden a la Península”.<sup>84</sup>

La respuesta a las denuncias de Antonio Larrazábal corrió por cuenta del diputado liberal por Cataluña José Espiga quien, en nombre de la Comisión de Constitución, y en la intervención más destacada de todas cuantas se oyeron en la cámara en la materia, demostró sin ningún género de dudas cómo la propuesta de distribución contenida en el proyecto era una pieza más, y de forma alguna de las menos importantes, del diseño centralizador realizado por el liberalismo peninsular en relación con la estructura orgánica del poder territorial del Estado. Diseño que exigía no sólo configurar a las diputaciones como órganos auxiliares del Poder Ejecutivo y restringir de forma estricta su esfera de competencias políticas y administrativas, sino además —y ésta era ahora la cuestión— controlar el proceso de establecimiento de las mismas, evitando la apertura de una dinámica centrifuga que pudiese en la práctica, y con independencia del “modelo jurídico” predeterminado en el texto gaditano, acabar echando por tierra las líneas vertebrales del propio diseño arriba mencionado.

En esa línea, Espiga partía de la existencia de una notable diferencia entre las provincias de Ultramar y las de la Península, diferencia que justificaría, en su opinión, el distinto tratamiento que, en materia de establecimiento de diputaciones, había sido aportado por comisión en el proyecto de decreto objeto de debate. ¿Cuáles eran las “justísimas razones” de aquélla para no variar en el segundo de sus proyectos, pese a las duras críticas y a las repetidas peticiones de los americanos, lo que en el primero había propuesto en relación con las provincias de Ultramar? Las propias palabras de Espiga son aquí de una absoluta transparencia y justifican la longitud de la cita textual:

El grande principio que movió a la Comisión para proponer en su proyecto de Constitución las Diputaciones provinciales, y a V.M. para aprobarlas, fue el que hubiera en las provincias un poder que auxiliara su gobierno.

84 *Ibid.*, sesión de 27 de abril, pp. 3112-3113.

Era consiguiente, según este principio, el que así como debían establecerse en aquellas capitales, en donde residiendo el Gobierno supremo de las provincias, venían a reunirse como en el centro, todas las relaciones políticas y económicas, no podía dejar de ser embarazoso y ofrecer muchos inconvenientes el poner tales Diputaciones en unas capitales subalternas, cuyo Gobierno estaba dependiente del supremo, y que no constituían sino una parte de éste.

La correspondencia organizativa entre un gobierno supremo provincial (es decir, una jefatura política) y una diputación, correspondencia que ya estaba implícita en el discurso liberal europeo en los momentos en que se discutió la naturaleza y la esfera competencial de los nuevos organismos de poder territorial, y que aparecía, por lo tanto, como una pieza fundamental del diseño centralizador del liberalismo peninsular hegemónico en la Cámara, aparecía como una exigencia inexcusable si se quería evitar, como antes apuntábamos que, pese a lo establecido en la Constitución, una generalización en el proceso de creación de diputaciones provinciales provocase, a mediano plazo, una dinámica centrifuga en la organización del poder territorial en América, dinámica de la que las diputaciones empezarán siendo protagonistas para acabar por ser beneficiarias.

De nuevo las palabras de Espiga son, en nuestro opinión, la mejor muestra para dilucidar los verdaderos elementos políticos de fondo implicados en el debate:

¿Podría haber aquella unidad que exige el Gobierno superior de una provincia —se preguntaba el diputado catalán— si en cada una de las subalternas que reciben el impulso de la capital común de todas hubiera Diputaciones *que no podrían menos de oponerse recíprocamente* alguna vez en sus providencias particulares, y separarse del bien general de la provincia cuando sólo se consultase, como sucedería muchas veces, el bien particular de cada una de ellas?

La respuesta a esta pregunta permitía al interviniente sacar una clara conclusión respecto al principio que aparecía como consecuencia del problema planteado. “Este razonamiento —concluía Espiga—, que en mi opinión es el que debe dirigir las resoluciones de V.M., manifiesta clara-

mente y autoriza la diferencia que se establece entre la Península y Ultramar”.<sup>85</sup>

Tal razonamiento, a nuestro juicio perfectamente coherente desde la óptica centralizadora en la que se situaba la comisión, adolecía tan sólo de un defecto: el de que tal filosofía político-organizativa no resultaría impugnada por el hecho de establecer media docena de Diputaciones más de las que figuraban en el proyecto de decreto, pues no era otra cosa a la postre lo que los americanos habían planteado. En una palabra, la “dureza” de la argumentación de los peninsulares no se correspondía con la “moderación” de las peticiones de la representación ultramarina. Y así, si en los otros contenciosos a los que nos hemos referido anteriormente existía una indiscutible correlación entre la intransigencia de unos y las pretensiones de los otros, por ser ambas de la misma trascendencia política, esa relación ahora había quebrado. Ello explica posiblemente que ni los americanos fueran unánimes en sus peticiones,<sup>86</sup> ni los peninsulares se resistiesen hasta el final ante la insistencia de los representantes de ultramar.

En efecto, después de las palabras finales de Mejía, uno de los diputados más respetados del grupo americano, en el sentido de advertir que “esta demarcación del proyecto para las Diputaciones era muy perjudicial; será mal recibida en la América, y podrá sufrir interpretaciones que, no siendo verdaderas, resultarán muy desagradables”,<sup>87</sup> la cámara acordó, a propuesta de uno de los más férreos defensores del criterio centralizador, el Conde de Toreno, que los diputados de América se reuniesen entre sí y presentasen una nueva propuesta acerca de la cuestión objeto de debate.

En la sesión de 1º de mayo tal propuesta fue llevada al Congreso Nacional y aprobada después de una ligera discusión. La misma suponía un aumento moderado del número

<sup>85</sup> Todas las citas en *Ibid.*, pp. 3116-3117.

<sup>86</sup> De hecho, y como Argüelles se encargó de recordar en el curso del debate, la propuesta de la Comisión había sido apoyada por tres significados representantes de Ultramar, los diputados Leiva, Jáuregui y Mendiola (*Cfr.*, *Ibid.*, sesión de 28 de abril, p. 3121).

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 3122.

de diputaciones a establecer en América con carácter inmediato<sup>88</sup> y colmaba por tanto, sin mengua sustancial de los principios del liberalismo peninsular expresados, según hemos tenido ocasión de ver en su momento, por Espiga, las discretas aspiraciones de los diputados de ultramar. No nos parece casual, en todo caso, que sólo en este tema, insistimos de reducida trascendencia dado el planteamiento político ultramarino, aquél lograrse ver reflejados sus criterios. El día 23 de mayo se publicaba el Decreto CLXIV, de “Establecimiento de las Diputaciones provinciales en la Península y Ultramar”<sup>89</sup> que cerraba, legislativamente hablando, el proceso destinado a la formación de las diputaciones provinciales.

Este proceso general, que hasta aquí hemos venido analizando en uno de sus perfiles sin duda más interesantes, generaría todavía una última confrontación entre las dos concepciones enfrentadas que se habían puesto de relieve desde el momento mismo de apertura del debate, con ocasión de la discusión constituyente. Nos referimos a la producida en relación con el que vendría a ser uno de los más fundamentales proyectos del primer liberalismo hispano sobre la estructura, funciones y organización del poder territorial del casi recién nacido Estado constitucional, es decir, el “Proyecto de instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias”, presentado en la cámara pocos meses antes del cierre de las cortes constituyentes gaditanas.

Aunque los motivos de confrontación fueron diversos, y de muy diferente entidad y trascendencia, nos referiremos aquí únicamente a aquellos a través de los cuales se volvieron a poner de manifiesto —en esta ocasión con una agresividad argumentativa que era expresiva del hartazgo que en los ame-

<sup>88</sup> *Ibid.*, pp. 3131-3132. Las nuevas Diputaciones, aparte de las ya previstas para las provincias determinadas en el artículo 10 de la Constitución [cfr. *supra* nota 78], eran las siguientes: en la América meridional, en el Perú la de Cuzco, en Buenos Aires la de Charcas, y en la Nueva Granada la de Quito; y en la América septentrional, en Nueva España la de San Luis Potosí, a la que se agregaba Guanajuato, en Guatemala otra, que se fijaría en León de Nicaragua con la provincia de Costa Rica, y en la isla de Cuba otra en Santiago de Cuba.

<sup>89</sup> *CDO*, t. II, pp. 224-226.

ricanos había acabado provocando el rechazo sistemático a sus fundamentales pretensiones políticas— la existencia de dos voluntades que en la vorágine de una coyuntura excepcional no supieron encontrar, por más extraño que ello pueda parecer, puntos de acuerdo.

En tal sentido brillaron, nuevamente, con luz propia los conflictos generados con ocasión de la fijación de las funciones y de la configuración de las diputaciones provinciales. Se trataba ahora no ya de la definición de principios generales, como había sucedido hasta la fecha, sino, más en concreto, de la detallada determinación de las funciones de los nuevos organismos de poder y de las relaciones que aquéllas debían mantener con los otros órganos delegados del gobierno creados por la Carta Suprema doceañista. Ambos aspectos provocarían, como analizaremos de inmediato, un choque entre las representaciones parlamentarias de uno y otro lado del Atlántico, choque que convenció “a muchos americanos que no había futuro en continuar manteniendo las ligas con la Madre Patria”.<sup>90</sup>

Por lo que se refiere al primero, es decir, a la determinación de la esfera funcional específica de las diputaciones, el enfrentamiento surgiría en la sesión de 2 de junio de 1813, cuando el diputado Ramos Arispe presentó un artículo adicional al capítulo II del proyecto de “Instrucción”, en virtud del cual se facultaba a aquéllas, entre otras cosas, para proceder al repartimiento de las tierras baldías y realengas de sus respectivos territorios, lo que significaría, de ser aceptado, suprimir la necesidad de recurrir a las cortes con tal petición, recurso que sólo la oligarquía criolla podía permitirse. Tal era la importancia del asunto que Ramos Arispe comenzó afirmando que si las cortes se negaban a la aprobación de su propuesta “como lo espero, aparecerá a la faz de la Nación, menos liberal que cuantos Gobiernos han insistido, *entrando el de Godoy*”.

Tras una afirmación de cuya extremosidad es indicativa el hecho de comparar a las Cortes nada más y nada menos que con el gobierno del válido, un gobierno que se había configu-

<sup>90</sup> M. Rodríguez, *op. cit.*, pp. 130-131.

rado en la imaginaria política del momento como la auténtica bestia negra del liberalismo, el diputado proponente explicaba la trascendencia política de la adición que representaba (“No hay duda: es insultar a los habitantes de América el obligarlos a no poseer una vara de tierra, sin haber antes costado un recurso a las Cortes para obtenerla, y esto después de mil estafas sufridas ante los empleados de provincia”) y negaba anticipadamente, es decir, antes de que tal objeción fuese planteada por los representantes europeos, que aquélla estuviese en contradicción con la “unidad” del nuevo Estado: “Ni hay valor, Señor, para decir que no conservando el Congreso la facultad de dar los terrenos, se disuelve la unidad de la Monarquía; esto es soñar. ¿Pues qué el Sr. Argüelles y todo el Congreso quieren conservar tal unidad más que lo han querido todos los Reyes pasados?”<sup>91</sup>

Sería precisamente el propio Argüelles el europeo encargado de oponerse a la adición, por ser contraria —anota el *Diario de Sesiones*— “a la unión que debían formar con el Gobierno supremo aquellas corporaciones el facultarlas para que pudiesen hacer el anunciado repartimiento de tierras sin previo permiso de la autoridad suprema”, rechazo que, más tarde, reafirmó la Comisión de Constitución —al entender que la propuesta de Ramos Arispe se oponía a lo ya determinado por las Cortes en un Decreto previamente aprobado—<sup>92</sup> con una argumentación perfectamente expresiva de una filosofía centralizadora que chocaba frontalmente con los principios autonomizadores pertinazmente defendidos por el grupo americano: ...el principio fundamental que ha conducido a la comisión en la formación de esta instrucción, y a las cortes en su aprobación [es] a saber: *que todo lo que pertenezca al gobierno de los pueblos corra por manos del Gobierno supremo o de sus delegados*, esto es, de los jefes que en su nombre gobiernen las

<sup>91</sup> Todas las citas en *DSC*, Madrid, 1870, t. VIII, pp. 5400-5402.

<sup>92</sup> Se trata del decreto CCXIV, de 4 de enero de 1813, “Sobre reducir los baldíos y otros terrenos comunes a dominio particular: suertes concedidas a los defensores de la Patria y a los ciudadanos no propietarios”, cuyo artículo 1º consagraba el principio de la aprobación por las Cortes contra el que pugna la proposición de Ramos Arispe (Cfr., *CDO*, t. III, pp. 189-193).

provincias. Apartándose un punto de esta base fundamental, se habrá destruido todo el equilibrio...”<sup>93</sup>

El segundo de los ámbitos que antes apuntábamos, el referente a la determinación de las relaciones que las diputaciones deberían mantener con los “otros” órganos delegados del Poder Ejecutivo en cada una de las provincias de la monarquía, dará lugar a un pulso final y, quizás por lo mismo, de una mayor radicalidad, entre americanos y europeos. El artículo 19 del capítulo II del proyecto establecía textualmente lo siguiente: “Debiendo la Diputación provincial consultar con el gobierno, y esperar su autorización para todas las providencias en que la ley exige este requisito, y en general para todos los casos y medidas de mayor importancia, se dirigirán todos sus recursos y comunicaciones por el conducto del jefe político, su presidente”. Como es fácil de apreciar, ello significaba otorgar al jefe político, un órgano de exclusiva designación gubernativa, el casi absoluto monopolio de las comunicaciones entre las diputaciones y el gobierno y, por lo mismo, la posibilidad de actuar en la práctica no sólo como filtro, sino, llegado el caso, también como auténtica barrera entre las instituciones representativas y la cabeza del Poder Ejecutivo. Tal posibilidad no pasó, obviamente, desapercibida para los americanos.

Tras la lectura del precepto, Larrazábal puso de relieve, con una inesperada agresividad verbal, que aquél significaba una puerta abierta al despotismo, sobre todo en las provincias de ultramar. Sus palabras son claramente expresivas del punto de tensión al que se había llegado, en los momentos inmediatamente anteriores al cierre de las Cortes Constituyentes, en relación con el “problema americano”:

Si Señor; se abre, repito, la puerta de una manera escandalosa, y las provincias serán condenadas a la última aflicción y miseria aprobado que sea este artículo, conforme lo ha presentado la comisión; porque nadie podrá dudar que debiendo la Diputación provincial... dirigir todos sus recursos y comunicaciones por el conducto del jefe político, su presidente, éste podrá dar a los recursos el giro que a su intento convenga, proponerlos sin detrimento de sus intereses, y disfrazarlos de modo que, afianzando la segu-

<sup>93</sup> Cfr., *Ibid*, sesión de 19 de junio de 1813, p. 5516.

ridad de sus ideas particulares, aparente que todo su objeto se dirige a promover la prosperidad de la provincia.

En apoyo de su compañero de diputación, Ramos Arispe puso de relieve que la aprobación del artículo iba a significar la introducción de un verdadero “semillero de discordias” y denunció la voluntad “peninsular” de convertir a las diputaciones en instituciones destinadas a la resolución de “negocios triviales y de poco momento”.<sup>94</sup>

El “Divino” Argüelles volvió a ser en esta ocasión el encargado de la defensa del criterio centralizador hegemónico en la cámara. Y volvió a serlo con unos principios similares: la aceptación de la posición de los americanos significaría la destrucción del Gobierno nacional y la introducción de una dinámica de enfrentamientos entre aquél y las instituciones provinciales insostenible a medio plazo para el Poder Ejecutivo del Estado. “Si nosotros —decía el asturiano— nos separamos de estos principios, no sólo no podrá el Gobierno proceder con el vigor y energía que es tan necesaria, sino que se verá envuelto con representaciones clandestinas, que no podrían menos de impedir su acción”.<sup>95</sup>

En la sesión de 10 de junio el artículo —último motivo de sustantivo desacuerdo entre americanos y europeos— fue aprobado. Apenas dos semanas después finalizaría el debate del proyecto de instrucción, publicado como Decreto CCLXIX de las cortes, de 23 de junio de 1813.<sup>96</sup> Aunque los americanos habían conseguido la aprobación de algunas de sus enmiendas tendentes a hacer aceptable la “Instrucción” del otro lado del Atlántico,<sup>97</sup> lo cierto es que el balance conjunto era indudable-

<sup>94</sup> *Ibid.*, sesión de 5 de junio, pp. Larrazábal (5428) y Ramos Arispe (5429-5430).

<sup>95</sup> Véanse sus intervenciones en *Ibid.*, sesiones de 5 de junio (pp. 5428-5429) y 10 de junio (pp. 5459-5460).

<sup>96</sup> *CDO*, t. IV, pp. 105-126.

<sup>97</sup> La más significativa de todas fue la de Larrazábal en el sentido de que para ser nombrado jefe político no fuese impedimento ser natural de la provincia o partido en que aquél hubiese de ejercer sus funciones. Con ella se pretendía, obviamente, garantizar cuando menos la “posibilidad” de que la selección de jefes políticos en las provincias de ultramar fuese realizada entre

mente negativo para el territorio ultramarino. El liberalismo europeo había apostado por un modelo de organización del poder político en América que, sin diferencia alguna con el previsto para la Península, se vertebraba en torno a las ideas básicas de centralización de la función ejecutiva del Estado en manos del gobierno metropolitano y control vertical de las actividades de las instituciones de carácter representativo (ayuntamientos y diputaciones) a través de los delegados del propio gobierno en las provincias, los jefes políticos, piezas claves del diseño centralizador. Tal modelo, que frustraba totalmente las expectativas de la representación constituyente americana, era mucho más que un indicio apuntalador de la idea —en algunos casos del perjuicio— de que entre la “sujección” a la metrópoli en unas condiciones que desconocían las notables peculiaridades existentes entre territorios situados a una distancia impresionante en todos los sentidos y no exclusivamente en el meramente físico, y la “independencia colonial” no parecían existir caminos intermedios.

las élites locales, lo cual podría tender a amortiguar a medio plazo el mecanismo centralizador que, según hemos venido analizando, permeaba toda la “Instrucción”. La propuesta de Larrazábal fue aceptada e incorporada como artículo XI del capítulo III de la “Instrucción” (Cfr., *Ibid.*, sesiones de 16 y 19 de junio, pp. 5503 y 5517).