

1. La construcción del Estado moderno

España, a partir de la Constitución de 1978, se ha conformado como un Estado autonómico en el que las nacionalidades y regiones se han constituido como comunidades autónomas (17 en total), para algunas de las cuales hubo problemas de definición, integración, etc. Parecía necesario sustituir el tipo de organización territorial de España creado en 1833 por Javier de Burgos, que dividía a España en provincias, por otra organización en que la región, la nacionalidad, pudiera tener su reconocimiento en el entramado político-constitucional español. El **problema de la organización territorial del Estado español** es un tema antiguo. Ni siquiera empezó en 1833: muchos historiadores remontan el problema a la **política centralizadora desde la instauración de la dinastía borbónica en España en el siglo XVIII**, en concreto desde la aprobación del Decreto de Nueva Planta de 1707-1716, que terminó con las instituciones privativas y específicas de la Corona de Aragón, incorporándolas a la Administración común. **Después de 1716, solamente subsistió en España como hecho diferencial la institución de los fueros vascos**, gradualmente abolidos (en 1839 y 1876, aunque siempre ha existido en el País Vasco, al menos hasta 1937, algún tipo de administración diferencial, de otros sistemas forales). Fusi cree que **la tesis de la centralización borbónica debe ser matizada: es un tipo de interpretación que da por sentado que el Estado y la administración central españoles tenían desde el principio del siglo XVIII una entidad y una fuerza considerables, y que pudiera haber desde esa época un proyecto nacional español administrativo**, desde el centro, que hubiese impuesto en todo el territorio un modelo de administración, lo cual es falso, y **el nacionalismo español es un proceso mucho más complejo que la mera centralización estatal desde principios del siglo XVIII**. Fusi cita al Azaña que reflexiona sobre la **escasa fuerza, poderío y prestigio del Estado español de los siglos XVIII, XIX y bien entrado el siglo XX para implementar una política asimilista y unitaria que hubiera uniformado u homogeneizado todo el país**, de ahí que Azaña hablara de territorios como Cataluña, en buena medida impermeables a la cultura castellana, así como de “apariencia de unidad” de España desde el punto de vista administrativo y social. Es una evidencia que la unidad de la Monarquía hispánica de los Austrias fue compatible con la diversidad de los reinos españoles y de sus respectivos ordenamientos jurídicos; dicha monarquía carecía de la idea de nacionalidad española. Además, Fusi argumenta que **durante el siglo XVIII y buena parte del XIX la fragmentación económica y social de España siguió siendo muy considerable**.

En el siglo XVIII hubo dos procesos coincidentes: las primeras formulaciones o el descubrimiento de la nacionalidad española en el sentido moderno, y el surgimiento de la vida provincial. Gran salto cualitativo: desde el Estado se tomaron iniciativas para afirmar las señas de identidad de España. En 1713 se crea la Real Academia Española; en 1738, la Real Academia de la Historia; en 1744, la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. Historiadores que sientan las bases de una historiografía nacional: padre Flórez, desde 1747: *España sagrada*, apología prenatalista del pasado de España. Se produce una primera reacción intelectual española de nacionalismo a opiniones vertidas contra España en ese momento en Francia: obra de Cadalso (mejor referente), o también Forner, defensa indudable de la identidad española. Geógrafos y viajeros alientan una identidad nacional española previamente desconocida. Aparece la *política nacional* (llamada *economía civil* durante el siglo XVIII, es decir, preocupación desde el Estado por los súbditos y por la realización de políticas concretas de alcance nacional; “Instrucción reservada” de

Floridablanca de 1787: primer programa nacional de gobierno debidamente estructurado y formalizado); en Jovellanos, por ejemplo. **El siglo XVIII vio**, por tanto, **el nacimiento de la moderna nacionalidad española**, reflejada al menos en cuatro cuestiones: 1) formulación de una idea histórica de España, de su lengua y de su arte; 2) aparición de sentimientos de preocupación, interés y emoción por el país, y manifestación de un cierto chovinismo casticista en las clases populares (motín de Esquilache, afición a los toros, convertida ahora en primera afición, o fijación de tipos en la pintura española de majos, manolas, etc., representantes de la identidad española); 3) creación de instituciones nacionales de cultura (fundación de la Biblioteca Real, precedente de la Biblioteca Nacional, en 1713, o del Museo de Ciencias, que luego sería el Museo *Nacional* del Prado, o del Jardín Botánico, el Observatorio Astronómico a fines de siglo, etc.); 4) el planteamiento de planes de actuación de gobierno (Floridablanca, Campomanes, Cabarrús, Jovellanos... hombres de gobierno que llevan a la práctica muchas de las iniciativas pensadas: primeros trazados de carreteras, por ejemplo).

Pero, en paralelo, también el siglo XVIII conoce —**tensión especial en la realidad española entre “nacionalismo nacional e identidades regionales”**— la aparición de una vida y unas preocupaciones provinciales y regionales muy intensas, aunque no como en el siglo XIX. En el **País Vasco**, el jesuita **Larramendi** (1690-1776), reivindicado siempre por el nacionalismo vasco, inicia la **labor de recuperación y sistematización de la lengua vasca**; en 1728 publica *De la antigüedad y universalidad del vascuence en España*, y en 1729 una gramática titulada *El imposible vencido: arte de la lengua vascongada*, trabajos en los que late un **acusado particularismo vasco** que con el tiempo hará de Larramendi un precursor del nacionalismo vasco. Otros vascos ilustrados de la modesta aristocracia vasca, aunque no precursores del nacionalismo vasco, crean en 1765 la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, promovida por el conde de Peñaflorida. Es la primera sociedad de este género creada en España, creada para cultivar las ciencias, las bellas artes y la literatura en la “**nación bascongada**”, “para estrechar la unión de las tres provincias bascongadas de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa”, según se formula en sus estatutos. En 1790 un archivero vizcaíno, Juan Ramón de Iturriza, escribe la primera historia general de Vizcaya. En 1798, el cura Joaquín José de Landázuri publica una muy erudita historia de la provincia de Álava. Es decir, son iniciativas para estrechar los lazos de unión entre las tres provincias. Asimismo, el padre Flórez escribe en 1768 la obra *La Cantabria*; disipa ahí la confusión previa en torno a la realidad de Cantabria; los vascos, pero no por razones nacionalistas [vascas], siempre habían reivindicado dos cosas: que la lengua vasca había sido la primera de España, y que los cántabros que habían resistido a la dominación romana eran los vascos; a partir de ese momento esa provincia adquirió sus señas de identidad históricas propias y bien diferenciadas.

Más ejemplos del descubrimiento de la provincia en el siglo XVIII: en **Galicia**, los más **ilustrados** —como el padre Martín Sarmiento, Francisco Somoza de Monsoriú o Pascasio de Seguí— escriben y muestran una preocupación por Galicia, sobre su economía, cultura y lengua, sin connotaciones nacionalistas, pero que anticipa de una forma vaga e incipiente argumentos que luego hará suyo el **galleguismo romántico**.

En Asturias, hay una latencia de sentimiento regional en el Jovellanos desde 1790 hasta 1797, con proyectos prácticos (carreteras, náutica, fomento de la industria del carbón asturiana, etc.). El ejemplo de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País cundió

en toda España, impulsada por los ministros más reformistas de la Corona (45 sociedades de ese tipo se crearon en España entre 1775 y 1886).

Incluso Madrid tuvo su primera y aún muy insegura manifestación de identidad en los tipos y hablas de los sainetes de Ramón de la Cruz y en la labor de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, creada en 1775.

En cuanto a **Cataluña**, el siglo XVIII es muy contradictorio: de una parte, tiene lugar un **formidable y casi total eclipsamiento de la lengua catalana** (los catalanes se integran, sin demasiadas resistencias, en el régimen de Nueva Planta, en la administración común; la eliminación de los fueros catalanes no produce ningún movimiento de resistencia ni tampoco un precatalanismo; el catalán como lengua literaria no se recuperará hasta casi 150 años después, a partir de los 30 y 40 del siglo XIX); de otra parte, hay una **clara manifestación de identidad específicamente catalana, incluso en castellano** (comienzo de la historiografía catalana en el siglo XVIII, como Capmany de Montpalau, que publica en 1779 la considerada como primera historia real de Barcelona y del Principado de Cataluña en 1780; crecimiento o renacimiento comercial de Cataluña, convertida en una sociedad comercial apoyada en el renacimiento de la agricultura de viñedos, de la comercialización de vinos y aguardientes y la exportación a América, con quien comercia intensamente Cataluña en el siglo XVIII; al final del siglo se produce la aparición de la industria textil: indianas de algodón, aunque paralizado por sucesivas guerras de España desde 1793 hasta 1814; ritmo de crecimiento de Cataluña, distinto al del resto de España [véase la célebre obra de Jordi Nadal: *El fracaso de la Revolución Industrial en España, 1814-1913*], como refleja Cadalso en las *Cartas marruecas* en 1774: los catalanes son los holandeses de España; en muchos escritos se habla de Cataluña como la pequeña Inglaterra de España; conciencia de la idea de la laboriosidad de los catalanes como elemento diferenciador frente a la ociosidad del resto de España).

Lejos de constituir una unidad social bien vertebrada y cohesionada, España, en el XVIII y más tarde, aparece como una red social de regiones naturales o históricas mal o insuficientemente integradas: España sin comunicaciones, con regiones cuya vida social es la comarca en muchos casos, economía casi de autosuficiencia, gran fragmentación, escasa red comercial integrada, etc. Cadalso habla de la variedad increíble de las provincias españolas: refiere que un andaluz en nada se parece a un vizcaíno, que un catalán es totalmente distinto de un gallego, y lo mismo sucede entre un valenciano y un montañés, y, hablando de Euskadi y Navarra, dice que se les podría llamar las Provincias Unidas. El viajero Richard Ford, en *Las cosas de España* (1846), argumenta que España estaba formada por varias regiones con diferencias muy fuertes —e inalteradas desde la época de Cadalso— de lenguas, de costumbres, de carácter social.

Con la **invasión napoleónica de 1808**, se da una **explosión de patriotismo popular**, aunque a menudo fragmentado, nacional y localista (conflictos entre la Junta Central y las distintas juntas provinciales al producirse el colapso de la monarquía fernandina). **Pese a las preocupaciones nacionalizadoras españolas ya desde el siglo XVIII, la construcción de un Estado moderno, centralizado, centralista y eficaz no fue tan inmediata;** construcción que, para Fusi, ha sido en el XIX menos resultado del nacionalismo político español que de un largo proceso histórico de adaptación de la maquinaria del Estado a los distintos y sucesivos problemas de la sociedad española (un proceso que se prolongó hasta buena parte del siglo XX). **Hasta ese momento, la localidad, la provincia y la región son los verdaderos ámbitos**

centrales de la vida social española. En 1910, José María Salaverría se queja en *ABC* de que los españoles se conocen poco entre sí, y que mentar Guipúzcoa a muchos españoles es como hablarles de un país remoto. Es la misma tesis de Ortega y Gasset en los años 10 y 20: en su libro titulado *Redención de las provincias*, afirma Ortega que la realidad más auténtica de España es la *provincia* y no la *nación*; para Ortega no existía nacionalismo español, y había que construirlo a partir de la provincia. **Pese a las tendencias centralizadoras que inspiraron el moderno Estado español, el nacionalismo español, por tanto, fue débil como fuerza de cohesión social del territorio español** [remito aquí a los estudios de Linz sobre el particular], a diferencia de lo que ocurrió, por ejemplo, en Italia o sobre todo en Francia. Existe en ese momento una **gran fragmentación socioeconómica española hasta la creación de un sistema nacional cohesivo**, lo cual no se culminó hasta las primeras décadas del siglo XX.

El nacionalismo moderno, el sentimiento colectivo de exaltación nacional, es el resultado de un proceso social lento de asimilación nacional que requiere bastantes circunstancias, factores y elementos: el crecimiento e integración de mercados, regiones y ciudades; el desarrollo de un sistema de educación unitario y común; un sistema militar nacional y unificado, no el sistema profesional del siglo XVIII, cuando no hay un ejército *nacional* como tal (gran vehículo de formación nacional, especialmente en Francia: del campesino al soldado); expansión de medios modernos de comunicación de masas —prensa, correos, telégrafos, trenes, etc.— para crear una cultura común (no hay *opinión nacional* antes del siglo XIX). **Lento y largo proceso de cristalización de formación de una conciencia nacional**, en suma.

En España, como en Italia o Francia, ese proceso se prolonga a todo lo largo del siglo XIX. **La integración de la economía española se acelera** con la creación de la Bolsa de Madrid (1831), la erección del sistema fiscal unificado para toda España (1845), la fundación del Banco de España (1856), la implantación del monopolio de emisión de la moneda, unificada a partir de 1868 con la peseta como base nacional; la extensión de la red de carreteras y la construcción de la red de ferrocarriles (desde 1848, aunque sobre todo a partir de 1855 [véanse los estudios de Tortella y Nadal]), la aceleración del crecimiento de las ciudades (17 capitales de provincia duplican su población en pocas décadas); el control del Estado sobre la sociedad adquiere bases sólidas tras la creación de la **Guardia Civil** en 1844, **el instrumento más eficaz del Estado español** (Cánovas refiere que entre 1833 y 1840 en España no existe Estado); la unificación del derecho empieza a progresar con la promulgación de un primer código penal en 1848, otro en 1870, las leyes de enjuiciamiento civil y criminal en 1870 (aunque el Código Civil no se unifica hasta 1889), etc.; los sistemas de educación secundaria y superior se nacionalizan a partir de 1845 y 1857, respectivamente (**la homogeneización cultural del país tardaría bastante**); la aparición de la prensa nacional, pero la de masas solo existe hasta fines del siglo XIX, y tiene una enorme influencia la prensa local; la Administración central se empieza a modernizar con el establecimiento en 1823 de un sistema ministerial de gobierno bajo la autoridad de un presidente de consejo de ministros, inexistente hasta la fecha; la administración local se moderniza igualmente con la creación de las provincias en 1833...

Después de la combinación de todos estos procesos es cuando el “**nacionalismo nacional español**” se transforma en la **primera fuerza de cohesión social del Estado**. Es un proceso lento y gradual, y cuyos efectos se perciben claramente en torno al cambio del siglo XX. La pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas en **1898** abre una **crisis de la conciencia**

nacional que influye hasta nuestros días. Sin embargo, España pierde toda América entre 1810 y 1826 sin que provoque ningún tipo de grave crisis de la conciencia nacional, porque **España en 1900 era una entidad nacional cohesiva y vertebrada**, mientras en 1826 no lo era [repárese en que el planteamiento es idéntico al de Álvarez Junco]. Antes, España es un país con un fuerte *centralismo legal y localismo real*. En el siglo XIX se da también la cristalización paralela de la región y la provincia, aunque solo esta última tiene un reconocimiento legal al principio. En la práctica, **las capitales de provincias devienen muy pronto los verdaderos centros neurálgicos de la vida regional, condicionando decisivamente aspectos fundamentales del desarrollo del Estado**, como el trazado del ferrocarril (adaptado a la estructura de las provincias españolas), la distribución territorial del ejército o la organización judicial. Además, **las diputaciones, muy oligarquizadas** (y solo las vascas tuvieron en el siglo XIX una verdadera Hacienda provincial; mayor provincialización en el caso vasco; 1839, primera ley abolitoria de los fueros, pero entre 1840 y 1876, lejos de desaparecer, en aras de la uniformidad y el centralismo, las históricas constituciones provinciales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, vivieron una etapa de plena madurez foral, sobre todo la administración vizcaína y su labor de construcción de carreteras, ferrocarriles, puertos...), **fueron consolidando las bases de un poder local diferenciado**.

La división provincial permeó bastante en profundidad la idea de España en los siglos XIX y XX. La homogeneización cultural pugnó hasta los 30 del siglo XX con distintas estructuras, costumbres, tradiciones, formas de vida cotidiana, etc., en localidades, comarcas, provincias y regiones. Es la época en que se forja la identidad *separada*, regional, de Andalucía e irrumpe por vez primera Madrid en la vida española entre los 30 y 60 del siglo XIX. Respecto a Madrid, a principios del XIX es vista como fea, pobre y sucia, que dista de ser una verdadera ciudad de Corte. Hasta la desamortización, Madrid no comienza a cambiar urbanísticamente (reforma de la Puerta del Sol, por ejemplo). En los años 60 del siglo XIX, se planifican los ensanches que crean barrios como el Retiro, Argüelles, etc., y se ensancha la red de trenes (estaciones de Atocha y Delicias), se crean los mercados generales, grandes mataderos, servicios de gas y electricidad, que se perciben más en los 70 y 80, etc. Sin embargo, hay muchos contrastes con Londres o París: grandes diferencias de población, pero sobre todo porque carece Madrid de bulevares, plazas ajardinadas, comercios de lujo, iluminación, monumentos, teatros, transportes urbanos hasta 1870, no hay hoteles ni grandes centros bancarios... **Madrid no tuvo una verdadera cultura creadora**, que es una afirmación de Ortega y Gasset. Es el periodo del triunfo del casticismo popular, del estereotipo del madrileñismo. **Mesonero Romanos se queja en su época de que apenas hay en Madrid lugares de reivindicación nacional:** monumentos, calles, panteones nacionales. En paralelo, tiene lugar la *Renaixença* catalana, el desarrollo del fuerismo vasco.

Desde la segunda mitad del XIX el localismo se ve reforzado por la consolidación de periódicos locales en casi todas las capitales de provincias, leídos preferentemente por muchos españoles en Barcelona, Valencia, Bilbao, Santander, San Sebastián, Valladolid, Cádiz, Oviedo, etc., algo que también se refleja muy bien en la novela realista española de la segunda mitad del siglo XIX. Se producen **resistencias a la unificación de la legislación civil en Cataluña** [de nuevo, coincidencia con la realidad histórica que constata Álvarez Junco, entre otros muchos], defendiéndose el *derecho catalán propio*. **Pervive la vigencia de la legislación civil propia en Cataluña, Castilla, Aragón, Baleares, Vizcaya, Galicia y Navarra, en las cuales el Código Civil español solo se había aplicado hasta entonces como derecho supletorio, prevaleciendo durante mucho tiempo la legislación propia.** El Estado

español del XIX, unificado, fue muy débil, pobre, ineficiente, lo que explica en parte la debilidad del nacionalismo español como fuerza de cohesión social y la apropiación de funciones del Estado por el caciquismo y las oligarquías locales; la maquinaria del Estado central decimonónica era muy pequeña (gran consumo de las partidas de marina, guerra y deuda, en detrimento de servicios sociales propios de un Estado moderno). La función pública, hasta principios del siglo XIX, está muy acentuada por la ineficacia. Hasta 1918 no existe un solo estatuto de funcionarios de la Administración civil, marcada por una muy fuerte fragmentación interdepartamental, una escasa profesionalidad de la burocracia, una debilidad de los cuerpos generales y apropiación del poder por cuerpos especiales elitistas y minoritarios (abogados del Estado, a fines del siglo XIX). La institución más eficaz del Estado es la Guardia Civil, pero muchas provincias centrales tenían muy pocos efectivos; **la Benemérita es casi la única manifestación de la existencia del Estado en muchos puntos**. El 20-25 % de la población española carece de intercomunicación directa en 1910.

2. La administración provincial de España

La creación en 1833 de las provincias por Javier de Burgos, entonces ministro de Fomento, reviste una importancia extraordinaria en el Estado español. La única región española con una cierta hostilidad a las provincias en ese momento es Cataluña. En el resto, la provincia sigue siendo el elemento administrativo esencial de la organización territorial del Estado español. Aparecen así los representantes del Estado central en la provincia — desde el jefe político hasta el gobernador civil desde 1840— y las diputaciones de provincias, órgano electivo de representación de las provincias. Hay que añadir la división judicial que se inicia en 1834, ceñida a la organización provincial, básicamente la misma que ahora, y la división militar paralela (capitanías generales, comandancias militares y departamentos militares), además de las disposiciones desde 1839 hasta 1844 que incorporan a Euskadi y Navarra al modelo general del Estado: llevar las aduanas a la frontera, sustituir las Juntas Generales por una diputación, etc., y la conversión legal de Navarra de reino en provincia, estructurándose así básicamente el territorio español. En todo ese entramado **la provincia es el escalón administrativo necesario para la prestación de los servicios del Estado**.

Antes de 1833 hay preocupación respecto a la división provincial: cuestión abordada por Floridablanca, el régimen de José Bonaparte, Cortes de Cádiz, Trienio Constitucional en 1822... En todos los casos se trataba de **sustituir un conglomerado de territorios y administraciones locales y comarcales del Antiguo Régimen que atomizaban la administración territorial por un sistema uniforme y racional** [se puede acudir aquí, como fuente complementaria, a los estudios de Artola acerca de la historia del Estado español], que es lo que hace la división de 1833, que crea un total de 49 provincias; después, se le añadirá una más en Canarias, en 1927, subdividida a partir de entonces en las provincias de Tenerife y Las Palmas (la ley de 1912 crea los cabildos insulares: uno por cada isla, además de ser provincia). Dicha división suprime la confusión anterior, recogiendo en parte el **mapa de prefecturas trazado por José Bonaparte en 1810**, así como a las sugerencias de las Cortes de Cádiz, pero sobre todo se asemeja a la del 7 de enero de 1822, que implantaba 52 provincias en España. No obstante, hay diferencias entre el de 1822 y el de 1833: la división de 1833, la vigente, respetaba y sigue respetando las denominaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y Navarra, desaparecidas en el decreto de 1822 (respeto en 1833 al carácter *especial* de esos territorios, mientras que en 1822 las provincias se denominan por sus capitales; las

únicas provincias que tienen hoy una denominación distinta de su capital son las cuatro provincias vasco-navarras, por la tradición foral municipal y provincial; Fusi cuestiona que el decreto de 1833 fuera *jacobino* en ese sentido). Otra diferencia estriba en que el decreto de 1833, aunque no reconoce personalidad a los antiguos reinos, los menciona: hace alusión a Andalucía (ocho provincias para los llamados reinos de Granada, Sevilla, Jaén y Córdoba), el reino de León, de Valencia, etc.

Es cierto que la reforma de De Burgos implanta en su momento la uniformidad provincial y la centralización administrativa, pero Fusi matiza tres cosas. En primer lugar, la división de 1833 está muy lejos de ser un simple ejercicio de insensibilidad centralizadora, sino que pretende aunar criterios administrativos, demográficos, económicos e histórico-culturales. **En contraste con la francesa, la división provincial española resulta a la sazón desproporcionada y falta de homogeneidad**, al extremo de que hay provincias españolas hasta once veces mayor a otras. También hay diferencias considerables en cuanto a densidades de población, niveles de renta, distancia entre núcleos urbanos, etc. (Castro Urdiales, por ejemplo, está mucho más cerca de Bilbao que de Santander, pero se busca entonces respetar el contorno cántabro de Castro Urdiales.) El ilustrado y moderado De Burgos, muy partícipe del pensamiento cándido de progreso del país gracias a la acción de buenos funcionarios, no opta por una solución jacobina, *à la française*. En segundo lugar, **la centralización del Estado español decimonónico responde más a criterios burocrático-administrativos que a criterios político-ideológicos**. De Burgos, de formación muy francesa y muy crítico de la Constitución de 1812, administrativista y no tanto nacionalista español y fundamental en la historia del Estado administrativo español (“revolución tranquila”), **desea racionalizar la Administración y no tanto imponer un proyecto nacional, y menos aún nacionalista, español desde el centro**. Aunque Fusi reconoce la importancia cardinal del elemento castrense español, también subraya la relevancia del tejido administrativo y legal estatal español. **De Burgos, que crea el superministerio de Fomento en 1833 (con funciones incluso de Interior), se queja de que no existe en ese momento un Ministerio del Interior, lo cual da una idea del poco desarrollo del Estado español en ese periodo histórico**. En tercer lugar, la división de 1833 supone un muy sensible avance, incluso respecto a la organización del Antiguo Régimen, ya que lleva a cabo la elegibilidad de cargos y la participación electoral de los ciudadanos a nivel local (en Madrid hay hasta comienzos del siglo XIX cargos del Consistorio no elegidos, sino perpetuos). Hasta los regímenes autonómicos previstos en las constituciones de 1931 y 1978, es lo que ha perdurado de todo lo anterior. Desde 1833 España queda dividida territorialmente en provincias.

El **sistema de 1833** no provoca resistencias, aunque parece haber algún tipo de **aspiración diferente, sobre todo en Cataluña**, pero sin dimisiones de autoridades, pliegos al gobierno, manifestaciones de la opinión pública, etc. (**el problema foral vasco, como tal, empieza en 1837**, cuando Espartero suprime los fueros vascos, y tiene que ver con la guerra carlista y no con el asunto de las provincias; en 1839 se confirman los fueros, rectificando el decreto del 37, que es palmariamente abolicionista). El pleito navarro —conversión de Navarra de reino en provincia— se resuelve mediante la ley paccionada de 16 de agosto de 1841, pasando Navarra a ser provincia (pero *foral*). En Euskadi hay tensiones entre 1839 y 1844, cuando los moderados vuelven a dar el nombre de provincias *forales* a las provincias vascas, con diputados forales y reuniones de Juntas en las tres provincias; se modifican los fueros, existiendo varios sistemas forales, salvo entre 1937 hasta 1975, cuando Vizcaya y Guipúzcoa

se incorporan plenamente a la administración general. Realidad muy importante: bajo el sistema foral, la unidad básica territorial del País Vasco ha sido siempre la provincia (tensiones incluso actuales entre el Gobierno vasco y cada una de las tres provincias de Euskadi, y de su personalidad separada), y casi con las mismas fronteras actuales desde los siglos IX-X. La singularidad vasca reaparece a partir de 1878, en virtud del real decreto de 28 de febrero de 1878 (aunque antes existe de forma ambigua), que establece el régimen de conciertos económicos para las tres provincias, en virtud de los cuales los impuestos no se pagan directamente al Estado, la Diputación concierta un cupo con el Gobierno español y la Diputación entrega la cantidad concertada entre los dos.

Por tanto, **el sistema de 1833** es funcional en ese momento, sirviendo a la **consolidación de la estructura territorial del moderno Estado español**. Solo hace **crisis con la irrupción de los nacionalismos** [periféricos], y sobre todo del **catalán, el nacionalismo periférico más vigoroso durante mucho tiempo**. En 1847, el ministro del Interior, Patricio de la Escosura, propone la creación de once gobiernos regionales, además de la división provincial en Castilla la Nueva, Cataluña, Andalucía, Valencia, Murcia, Galicia, Aragón, Granada, Castilla la Vieja, Extremadura, Navarra (incluyendo las tres provincias vascas), Burgos, Baleares y Canarias.

A mediados del siglo XIX, donde el concepto sí tiene claramente vigor o vigencia y aspiración es en Cataluña, todavía no de forma nacionalista [catalana], pero donde ya aparecen elementos de un regionalismo claramente catalán. En los **años 50 del XIX** cristaliza en **Cataluña un proceso de renacimiento lingüístico, literario y cultural** cuyo hito inicial es para muchos catalanes, no la *Oda a la patria*, de Aribau (un personaje bastante españolista, no catalanista), sino más bien la producción poética que hacen poetas como Rubió i Ors (*Gaiter del Llobregat*) desde 1839 en periódicos barceloneses. Cristaliza también el **proceso de recuperación de la historia catalana** (muchas veces en *castellano*) y **de divulgación de la cultura catalana**: *Jocs Florals* de 1859, labor musical y coral catalana de Clavé desde 1850, creación de un teatro catalán (Frederic Soler), impulso de una prensa en lengua catalana... **Cataluña irreversiblemente se va a convertir en lo que Nadal ha llamado el taller de España (diferenciación clara con respecto al resto de España: economía industrial, basada en el sector, en ese momento sin un gran aparato fabril, pero que da a Cataluña una imagen de modernidad y un sentido de diferenciación respecto al resto de España)** y, por último, **desde los años 50 aparecen escritos políticos, casi todos en castellano, de índole claramente regionalista**: folleto *Cataluña en España*, sobre el papel de Cataluña como papel en España (1855); *Catalanismo no es provincianismo* (1856), artículos de Mañé i Flaquer, otro de los grandes ideólogos conservadores del liberalismo moderado prerregionalista catalán como defensa de la identidad diferencial de Cataluña; y en 1859 se publica un folleto de Joan Cortada: *Cataluña y los catalanes*, una apología apasionada de la personalidad catalana, pero escrita en castellano y desde una perspectiva españolista, sin poner en duda la pertenencia de Cataluña a España (se subraya la gran figura heroica de Prim, un catalán nacionalista español; la exaltación chovinista española de la guerra de África de 1860 en Cataluña por los mismos que años antes escriben los folletos regionalistas). En todo caso, **en Cataluña existe ya una afirmación consciente, coordinada, coherente, con múltiples manifestaciones (económica, cultural, lingüística, etc.), con ideólogos que reivindican la existencia de Cataluña como una región propia, natural, histórica y culturalmente distinta**.

¿Dónde entra aquí **la cuestión del federalismo en España**? ¿Por qué surge de pronto un movimiento federal de alguna importancia? Las ideas federales comienzan a fraguar a mediados del XIX, impregnando la I República de 1873. Puntualizaciones de Fusi. En primer lugar, que en España se intente la fórmula federal en 1873 responde más a razones ideológicas que a disfuncionalidades de la administración territorial; el federalismo no es a la sazón ni la respuesta a una crisis del Estado, ni a las aspiraciones de las regiones, sino una abstracción doctrinal, una forma extrema de republicanismo que llega al poder, para Fusi, sin verdadera apoyatura social o política a resultas del rápido agotamiento de soluciones políticas entre 1868 y 1872 (a los federales no les llevan al poder ni los votos ni las regiones, sino unas Cortes monárquicas tras el colapso del poder por la dimisión de Amadeo de Saboya). En España, salvo en Cataluña (representado sobre todo por Valentí Almirall), el federalismo y la correspondiente descentralización política propugnada son entonces menos el resultado de una sensibilidad lo regional y territorial de España que el complemento doctrinal de lo que se cree que es la fórmula quintaesenciada de la democracia política. La idea de federación de Pi i Margall subordina las nacionalidades o pueblos a la *Nación* (en mayúscula): España y los pueblos deben estructurarse en provincias. Pero lo significativo del federalismo de Pi i Margall es su concepción del federalismo ante todo como una filosofía (concepción racionalista y metafísica del hombre, de la libertad, de la justicia, del progreso; obsesión por la libertad individual, con una doble manifestación: autodeterminación de la voluntad individual guiada por la razón, e inserción del individuo en la nación, estructurada de acuerdo con el principio del libre consentimiento). La abstracción federal de Pi i Margall explica en parte que algunos federalistas catalanes se aparten de su figura.

Almirall va a ser el hombre más significativo: estamos ante un **federalismo claramente prenacionalista catalán**. Almirall rompe explícitamente con Pi i Margall en 1861 y se acerca al federalismo desde el particularismo catalán, y no a la inversa. Almirall colabora con Soler en el esfuerzo por crear un teatro catalán, recuperar la lengua popular catalana y difundir la cultura catalana. Primer proyecto político de Almirall en mayo de 1869: Pacto de Tortosa, una declaración de unidad de Cataluña, Valencia, Aragón y Baleares para defender la identidad, dentro de una España federal de pueblos ibéricos, de los llamados *países catalanes*. Almirall titula a su primer diario *El Estado catalán*, una declaración programática en sí misma, centrada en el autogobierno de Cataluña como federación de pueblos españoles. En 1879, Almirall, antes de la ruptura con el federalismo español, crea el primer diario en lengua catalana: *Diari Català* (paso decisivo, pues en 1879 hay iniciativas regionalistas catalanes, prenacionalistas, que lanzan periódicos *en castellano*), en el cual Almirall se muestra ya manifiestamente catalanista, pasando la idea de federación española a un segundo plano, y en 1886 publica un manifiesto claramente nacionalista catalán: *Lo Catalanisme* (si bien Almirall, decepcionado con la experiencia republicana de 1873, es el precursor de una perspectiva democrática del catalanismo, pero como idea de regeneración de Cataluña como vehículo de la regeneración de toda España).

No llega a haber una Constitución federal en 1873, sino solo un proyecto no votado ni aplicado. En cualquier caso, más inspirado por Castelar, que no es federalista, que por Pi i Margall. Aun así, es el proyecto de un federalismo moderado: ahí la República aparece formada por 17 estados. Hoy existen 17 comunidades, pero dichos estados no coinciden con las actuales comunidades autónomas. De dichos estados, trece son peninsulares (Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Valencia y las regiones vascongadas), dos son

insulares (Baleares y Canarias), y dos son ultramarinas (Cuba y Puerto Rico); es decir, faltan La Rioja y Cantabria, dentro de Castilla la Vieja, y Andalucía está dividida en dos (tampoco está Madrid como región); el único reino no reconocido en 1873 es León, del que siempre se ha discutido mucho sobre si fue o no un reino distinto del de Castilla (para Fusi, es evidente que León tiene una personalidad histórica distinta y anterior a Castilla, pero desde el siglo XIII se reunifican en un solo reino).

El proyecto federal de 1873 reconoce autonomía a los estados federales, pero limitada por la soberanía de la nación, con amplias competencias del poder federal central, y sobre todo las principales (fuerzas militares, orden público federal, mantenimiento de la paz y declaración de guerra, unidad e integridad nacionales, la forma misma del Estado, que no se puede cambiar desde una provincia o estado). Propugna la transferencia de numerosas competencias a los estados federales: obras públicas, caminos, beneficencia, instrucción, policía interior, industria, hacienda, etc. Empero, en realidad es de hecho un sistema de descentralización regional en la que la unidad del Estado queda plenamente salvaguardada; es, para Fusi, un proyecto muy inmaduro e inocente respecto al Estado de las Autonomías de 1978, y que no regula ninguna cuestión esencial en las relaciones entre los estados y el poder federal central, y el Estado federal se plantea desde arriba, desde el poder central a los poderes federales, no al revés. En cualquier caso, **el proyecto federal vuelve a poner de manifiesto la existencia de una cierta conciencia regional**. Pero la Restauración monárquica de 1874 vuelve las cosas a su cauce en materia territorial con el sistema provincial de 1833, y ya no ha vuelto a haber ningún proyecto de solución federal (lo más próximo a ello es la Constitución de 1978, “federalizable”). El federalismo, como cuerpo doctrinal, proyecto de Estado y movimiento político, sale profundamente desacreditado de la experiencia de 1873, e identificado con el *desgobierno de España* (el propio Azaña, en un determinado momento, criticará duramente la Primera República española).

La estructura territorial no se modifica hasta 1931. **Entre 1876 y 1931 la cuestión regional adquiere nuevas dimensiones en la vida social y política española**: aparición de los nacionalismos catalán, vasco y gallego; formulaciones regionalistas en otros territorios de España. El régimen de 1876 descansa en una concepción unitaria de España como nación. Fusi hace mención a diversas reflexiones de Antonio Cánovas del Castillo, el principal hombre de Estado de ese régimen. En su discurso del 6 de noviembre de 1882 sobre el concepto de nación, Cánovas responde al trabajo de Renan [recordemos: mencionado por Junco: la tesis de la *nación como plebiscito cotidiano, no como unidad de destino*], interpretado como una amenaza a la unidad nacional española. Cánovas afirma en dicho discurso que la realidad nacional es natural, independiente de la voluntad de los ciudadanos, con entidad histórica; la nación no es ni será el producto de un plebiscito diario; el vínculo nacional es por naturaleza indisoluble. **Cánovas** reconoce que España ya no es una gran nación, pero sí con un cierto papel; la etnia y la lengua son fundamentos de la nacionalidad, pero **menciona el problema de las nacionalidades en España**, si bien no duda de la existencia de una sola nación española. Cánovas del Castillo no cree en Estados supranacionales y vaticina guerras entre Estados europeos. Tampoco cree en el *cosmopolitismo*, sino en la idea de que prevalecen los intereses nacionales sobre otras consideraciones. Cánovas se opone igualmente a lo que llama *nacionalismo vocinglero* (de los que van gritando “¡España!” por las calles).

Las ideas de Cánovas inspiran a Menéndez Pelayo, Galdós [por cierto, convertido en un furibundo españolista por parte del más rabioso nacionalismo español; véase el análisis de la figura de Galdós por Aizpuru] o Costa: idea de una España unitaria, aunque con

matices. Dicha visión de Cánovas no excluye, en todo caso, la existencia de regiones. De hecho, es Cánovas quien escribe y acuerda el restablecimiento del régimen de conciertos económicos para Euskadi (en vigor hoy), en febrero de 1878, después de la abolición de los fueros en 1876. La iniciativa de Cánovas prolonga de algún modo un *hecho diferencial* para Euskadi y hace de las diputaciones provinciales vascas organismos excepcionalmente importantes. (La dictadura de Primo de Rivera no abolirá el sistema de conciertos económicos, y respetará la entidad separada de las diputaciones vascas.) Incluso contra la opinión de gran parte del país, Cánovas dice que el criterio administrativo diferenciado de Euskadi es muy saludable y que la descentralización es necesaria. La Diputación de Vizcaya es la que más se beneficia de las tres en ese momento, sobre todo gracias a la industria vizcaína. Cánovas, en suma, se manifiesta proteccionista, partidario de la intervención del Estado en la economía para paliar los desequilibrios regionales, de un pragmatismo enorme, etc.

En esa época se diseñan otros proyectos de reforma de la administración local orientados al reconocimiento de las regiones, como por ejemplo el proyecto de creación de regiones de Moret (1884). Más interesante aún es el de Silvela (1891), quien habla de trece regiones que coinciden con los reinos históricos y las dota de gobiernos y consejos regionales, haciendo en el proyecto —no materializado— de las regiones entes cuasi autónomos. Finalmente, se plantean los proyectos de Antonio Maura en 1903 y 1907-1909 para modernizar la vida municipal, muy importantes al afectar la división territorial, pues prevén la mancomunidad de provincias. Los proyectos de Maura constituyen el precedente del decreto de Mancomunidades del 18 de diciembre de 1913, al cual se acogen las diputaciones catalanas, constituyéndose la Mancomunidad catalana el 6 de abril de 1914, cuyo primer presidente es Prat de la Riba, presidente de la Diputación de Barcelona desde 1907 y principal teórico e ideólogo del nacionalismo catalán conservador encarnado políticamente en la Lliga Regionalista (Cambó será el principal dirigente político de la formación). Es decir, que en **1914** se debe hablar claramente de la **irrupción del nacionalismo catalán en la política española**. La Lliga hegemonizará la política catalana hasta 1923. Paralelamente, los nacionalistas vascos logran la alcaldía de Bilbao en 1907 y en 1917 se hacen con la Diputación de Vizcaya. Así, **los nacionalismos catalán y vasco cambiarán la naturaleza de la política española y obligarán a un replanteamiento en profundidad de la estructura territorial del Estado**, de lo cual la creación de la Mancomunidad catalana será un anticipo pequeño, pero *significativo*.