

¿UN JOVELLANOS FEDERALISTA?

por

PEDRO DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS

Dedico estas palabras a D. José Caso, con la admiración a que su talento obliga y la emulación que la decencia, el trabajo, el pundonor y la hombría de bien de que siempre hizo exceso nos debe promover a todos.

Jovellanos es una fuente de reflexiones que parece inagotable. Sus escritos, al tiempo que suntuosos edificios del mejor pensamiento político, tienen algo de recoletas buhardillas en las que se puede encontrar casi de todo.

Deseo hoy comentar unas pocas páginas situadas en la parte final del Informe sobre el Expediente de la Ley Agraria, a las que pocas veces se ha concedido la debida atención, tal vez por lo insólito de su tenor, excepción hecha, como no podía ser menos, de la prestada por nuestro querido homenajeadado, el Profesor Caso, que se ha referido a ellas no hace mucho y lo hará en un trabajo en preparación, cuyo texto ha tenido la gentileza de proporcionarme.

Me refiero a aquellos pasajes del Informe en los que, tras señalar la importancia de una ambiciosa política de obras públicas para mejorar la situación de la agricultura y promover el comercio, se detiene en configurar una verdadera propuesta de política territorial para que su programa pueda resultar verdaderamente operativo.

Esa propuesta contiene, ante todo, el señalamiento de tres niveles de actuación: el reino, las provincias y los concejos. A cada uno de ellos atribuye un conjunto de lo que hoy llamaríamos competencias. Así, al fondo público de mejoras del reino asigna sólo aquéllas que sean de utilidad general, entre las que cita "los grandes caminos que van desde el centro a las fronte-

ras del reino, o a sus puertos de comercio, a la construcción y mejora de los mismos puertos, a las navegaciones de los grandes ríos, a la construcción de grandes canales; en fin, a obras destinadas a facilitar la circulación general de los frutos y la exportación". Y añade la siguiente y significativa advertencia: "no debiendo ser de su cargo las que sólo presentan utilidad parcial, por grande y señalada que sea", con lo que en cierto modo enuncia, precozmente, el principio de subsidiariedad, que estos días está en boca de todos cuantos se ocupan de la construcción europea.

Un segundo fondo de inversiones "deberá atender a aquellas mejoras que ofrecen una utilidad general a las provincias, a sus puertos de comercio, a los caminos que conducen a ellas o a los generales del reino, o a los de comunicación con otras provincias, a la navegación de sus ríos, a la abertura de sus canales; en una palabra, a todas aquellas obras cuya utilidad ni pertenezcan a la general del reino ni a la particular de algún territorio".

El tercer fondo, el de los concejos, deberá destinarse a costear "las hijuelas de camino que deben abrir comunicación con los generales de la provincia; los que van al principal mercado o punto de consumo de cada distrito, las acequias de riego en su particular territorio, sus puentes privados, los muelles de sus puertos de pesca y, en fin, todas las que perteneciesen a la utilidad general de alguna jurisdicción, con exclusión de las que sean de personal y privada utilidad".

He ahí una distribución competencial, en materia de obras públicas, que acaso sea más avanzada, en sentido descentralizador, que la del estado de las autonomías consagrada en la actual Constitución Española.

Pero a la hora de proponer, como hace, fondos territoriales para la inversión, más importante que señalar el destino de sus recursos es indicar las fuentes de las que puede nutrirse.

Jovellanos sugiere un conjunto de fórmulas. Para el fondo general o del reino propone ahorros en otros conceptos del gasto público, e incluso el empleo en tiempo de paz de efectivos humanos del ejército. Pero no se arredra en invitar al establecimiento de una contribución general, es decir, un aumento en los impuestos.

También para las obras provinciales propone algunas medidas que permitan allegar fondos, pero, añade, "donde no alcanzaren estos fondos se podrán sacar otros por contribución de las mismas provincias", y, yendo más allá, propone un concreto arbitrio, el cargado sobre la sal para los caminos generales del reino. Convendría, dice Jovellanos, "dejar a cada una de ellas (las provincias) el producto de este arbitrio para ocurrir a la ejecución de sus obras, y fiarlo enteramente a su celo", lo que, traducido a los tiempos que corren, significa la cesión de un tributo para su gestión plenamente autónoma.

Respecto de las obras que corresponden a los concejos, propone que sean costeadas por los individuos del mismo territorio, bien corriendo a car-

go de los propios ayuntamientos, a través de un arbitrio establecido o que se estableciese, o bien "por repartimiento hecho entre sus moradores, con la generalidad, la igualdad y la proporción que quedan ya advertidas", es decir, a través de lo que hoy llamaríamos contribuciones especiales.

Sobre estas propuestas fiscales, dos aspectos son de destacar, aunque ello nos aparte un instante del hilo conductor de este escrito: el primero, que no asusta a Jovellanos el aumento de la presión impositiva, ni teme su aparente impopularidad, pues, como él mismo dice, una contribución general "nunca será tan justa y tan bien admitida como cuando su producto destinase a empresas de conocida y universal utilidad", aunque es verdad que el recurso a nuevos impuestos deberá a su juicio ser precedido del que se haga a través del ahorro sobre otros objetos del gasto público. El segundo aspecto a subrayar es la insistencia de Jovellanos en que los tributos descansen sobre principios de igualdad y de justicia: que todos sin excepción contribuyan y que lo hagan "con proporción a sus facultades, porque no se puede ni se debe esperar tanto del pobre como del rico".

Pero retomemos el camino. De lo hasta ahora comentado se desprende que Jovellanos hace una propuesta inequívocamente descentralizadora, o más aún, precursoramente federalista, tanto en lo que refiere a la distribución de competencias entre los distintos ámbitos territoriales, como a la organización fiscal que permita allegar los recursos para ejercerlas. Ahora bien, ¿merece igual consideración desde un punto de vista de la representatividad popular?

Es evidente que los tiempos, al menos en España, no daban para tanto. En el ánimo de gran parte del movimiento ilustrado español estaba la necesidad de que los cambios en curso implicaran también formulaciones que hoy llamaríamos democratizadoras, pero éste era un asunto en el que las opiniones debían ser expresadas con gran cautela, y aún las íntimas de Jovellanos eran dubitativas en las fórmulas, prudentes en el ritmo y francamente reacias a hacer tabla rasa de las instituciones tradicionales. Sin embargo no deja de subrayarse con el mayor énfasis, en el párrafo más vigoroso de estas páginas, la necesidad de que la gestión de las obras y demás inversiones se confíe a "individuos de las mismas provincias, y si fuere posible a individuos escogidos por ellas"; e insiste: "físeles la distribución de los fondos que ellas mismas contribuyen, y la dirección de las obras en que ellas sólo son interesadas".

Lo que en todo caso parece claro es que la referencia de Jovellanos para su propuesta de gestión descentralizada y cuasifederal no debían ser en modo alguno las instituciones entonces existentes, teniendo en cuenta su composición reaccionaria y la escasa disposición que mostraban a innovar las cosas, de lo que eran por cierto un buen ejemplo las de Asturias. Recordemos que no muchos años antes, en 1766, el Conde de Toreno se había

opuesto en la Junta General del Principado a aumentar cualquier impuesto para construir una carretera que uniese el puerto de Gijón con la Meseta, y que, como señala Francisco Carantoña Álvarez, "incluso parar la realización de obras públicas, la oposición a la creación de nuevos impuestos será un obstáculo considerable" (1). Mal podía estar pensando Jovellanos en que estas instituciones afrontaran un programa creador, futurista y nada tímido en punto a incrementar cargas impositivas.

He utilizado, al referirme a esta propuesta jovellanista, expresiones como "federalista" y "cuasifederal", que pueden pensarse excesivas, y tal vez lo sean. Nada más lejos de mi intención, por otra parte, que introducir nuevas cartas en el juego de conversión póstuma de las ideas jovellanistas a las particulares de sus exegetas, a que no pocos de entre ellos nos tienen acostumbrados, producto de cuyos enredos surge un Jovellanos calidoscópico, que ora es ardiente liberal, ora celoso tradicionalista, ya un defensor de su clase y privilegios, ya un protosocialista, y en materia religiosa pasa de ferviente católico a agnóstico taimado, dando como resultado de tales fintas interpretativas la imagen de un Jovellanos veleidoso, cuando en realidad la fuente de los equívocos es la incapacidad de muchos escoliastas para entender la tenaz aventura de una personalidad que era tan vigorosa y franca como compleja, en un tiempo y unas circunstancias que no lo eran menos.

No olvido tampoco que el propio Jovellanos, aunque fuera muchos años más tarde y en coyuntura en que apuntaban brotes secesionistas, se había manifestado contrario a convertir la nación en gobierno federado, "que siempre sería ilegal, ajeno de la extensión del genio y de las costumbres de España, y mucho más ajeno aun de las estrechas circunstancias en que se halla" (2).

Pero, hechas estas advertencias, que obligan a situar en sus propios límites las cosas, rememoremos los términos de la propuesta jovellanista —la asignación a cada nivel político de la competencia en aquello que pertenece a su particular interés, la contribución para desarrollar esas competencias desde los propios recursos de cada ámbito— y, haciendo un ejercicio un poco arriesgado, por el que anticipadamente pido disculpas, comparémosla con el artículo 40 del malogrado proyecto de constitución de república federal de 17 de julio de 1883, ochenta años más tarde pues del Informe sobre la Ley Agraria. Dice este artículo: "en la organización de la Nación española todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es del Estado, y todo lo nacional es de la Federación". Convengamos, al menos, en un muy perceptible parentesco.

(1) FRANCISCO CARANTOÑA ALVAREZ, "Revolución liberal y crisis de las instituciones tradicionales asturianas", nº 17 de la Biblioteca Histórica Asturiana, pág. 60.

(2) Carta a Lord Holland, en Obras Completas, V, pág. 315.

La paradoja es que esta propuesta de Jovellanos se produce dentro del campo de fuerza (en el que confluían un régimen absolutista y un movimiento ilustrado que anunciaba el fin de aquél) de un precipitado de ideas fuertemente impregnadas por una concepción centralista de la organización del estado nacional. De esas ideas procede, en última instancia, el estado moderno, como instancia protectora de los derechos de los individuos y de las libertades públicas, frente a los sometimientos derivados de las estructuras sociales, culturales y religiosas del antiguo régimen. De esta paradoja surge la inevitable pregunta: ¿de qué fuentes pudo beber Jovellanos para su innovador programa de organización territorial, cuáles son las teorías en las que acertó a inspirarse?

No sabemos todo, ni mucho menos, acerca de las lecturas de Jovellanos. Fueron desde luego muchas, y abundantes las de autores extranjeros, franceses al principio, luego principalmente ingleses, como nos recuerda Gregorio Marañón (3). Debió haberlas secretas, e incluso muy secretas, como corresponde a un período en que lo nuevo debía nacer bajo la pesada losa de las instituciones tradicionales, en medio de gravísimos temores sobre la evolución posible de los acontecimientos en España, temores y terrores ciertamente bien alimentados por los vendavales que estaban desatando en Francia los nuevos vientos culturales e ideológicos.

Ese mismo desconocimiento nos da licencia para aventurar alguna hipótesis.

En junio de 1788 se había editado en Nueva York, bajo el título de "El Federalista", la conocida colección de artículos de Hamilton, Madison y Jay publicados anteriormente en varios periódicos de dicha ciudad, y que contribuyeron a formar la base doctrinal de la constitución federal de los Estados Unidos. En 1992 tuvo lugar una segunda edición, en lengua francesa, con el siguiente título: "El Federalista; o colección de algunos escritos en favor de la constitución propuesta para los Estados Unidos de América por la convención convocada en 1787, publicados en los Estados Unidos de América por los Sres. Hamilton, Madison y Jay, ciudadanos del estado de Nueva York". Hamilton, que fue miembro de la Asamblea Constituyente de Filadelfia en 1787, defendía la forma federal para un régimen de gobierno unitario, llegando a ser acusado de tendencias monárquicas.

¿Conoció Jovellanos estos escritos? No es ilógico pensar que sí. La atención que todo cuanto ocurría en el naciente país americano concitaba entre los ilustrados no debió ser pequeña, y no podemos olvidar que el gran D. Pedro Rodríguez Campomanes, uno de los padres espirituales de Jovellanos (pese a que la relación entre ellos estuviera entreverada de problemas, como los surgidos en 1790 con motivo de la detención de Cabarrús) fue miem-

(3) Conferencia pronunciada en el Teatro Jovellanos de Gijón el 24 de setiembre de 1958, texto editado por el Ayuntamiento de Gijón, pág. 17.

bro de la Sociedad Filosófica de Filadelfia, a propuesta, como es sabido, del propio Benjamín Franklin.

Con todo, mi muy modesto criterio es que la motivación determinante de la propuesta de Jovellanos que nos ocupa no debe buscarse tanto en los campos de la teoría política como en los de su propia experiencia y práctica. Américo Castro ha escrito certeramente que "Jovellanos no actúa sobre ideas, llevado del propósito de tornarlas más nuevas o más elásticas", pues "su tema no es ningún problema desinteresadamente intelectual, sino aquél otro de índole práctica que le ofrecía la realidad histórica de su pueblo, asuntos de voluntad y de conducta, tareas de ingeniería política y moral", y algo más adelante añade: "Jovellanos es el menos abstracto de los regeneradores del siglo XVIII" (4). Él mismo lo había confesado al buen amigo Lord Holland, en 1810, un año antes de su muerte: "Vm. sabe que las teorías políticas, que sólo conocen algunos, no bastan para hacer una buena constitución, obra de la prudencia y la sabiduría, ilustradas por la experiencia" (5). Antes había escrito: "desconfío mucho de las teorías políticas y más de las abstractas" (6).

¿A qué práctica y experiencia de Jovellanos me refiero, como fermento de las ideas que voy comentando?. A las de los trabajos que le fueron siendo encomendados aquellos años con motivo y pretexto de su destierro a Asturias iniciado a fines de 1789, y relativos al carbón de piedra, las nuevas carreteras o el Instituto de Náutica y Mineralogía, entre otras encomiendas, amén claro es de su dedicación al Informe de la Ley Agraria. En el desarrollo de estos encargos, sobremanera en aquéllos que, más allá de elaborar un informe, consistían en poner en práctica las mismas propuestas, pudo comprobar sin duda Jovellanos los inconvenientes de una política centralista, alejada de los problemas y las necesidades reales e inevitablemente obstaculizadora de la puesta en práctica de las cosas, para la remoción de cuyos obstáculos era menester aplicar a velas desplegadas virtudes como la paciencia y la perseverancia, y pecados veniales como la discreta adulación, módico tributo este último para un espíritu grande y generoso al que importaba antes que nada la realización de aquéllo que contribuyera de manera efectiva al bien público. Bien es verdad que los obstáculos derivados de la burocracia centralista debieron ser menores en algunos casos, como en el del Instituto, de los nacidos de la febril actividad de los viejos demonios familiares.

Es más que probable que la experiencia de sus trabajos en el fértil destierro, extrajera Jovellanos como colorario el grave riesgo de fracaso de una política regeneradora que no conceda la importancia justa a una adecuada

(4) AMÉRICO CASTRO, "Españoles al margen", Ed. Jucar, 1973, págs. 75 y 78.

(5) Carta a Lord Holland de 5 de diciembre de 1810, en "Obras, I: Epistolario", edición y notas de J. CASO GONZÁLEZ, Ed. Labor, 1970, pág. 232.

(6) Carta a Lord Holland de 22 de mayo de 1809, en la misma publicación, pág. 191.

estructuración territorial del poder de gestión, y que tal constatación, antes que cualquier teoría, contribuyese a inspirar la propuesta que nos ocupa.

Sea cual fuere la fuente inspiradora, lo en verdad relevante es que Jovellanos viera con tal claridad que un proyecto político ambicioso, como lo era por sí mismo el contenido del Informe sobre la Ley Agraria, no requiere sólo la expresión justificada de los objetivos y la propuesta de los medios para alcanzarlos, sino también la acertada definición, en el aspecto de la organización territorial, del sujeto político que ha de llevarlo a cabo. Y esa concepción de la política real, como equilibrio y coherencia entre objetivos, medios y sujetos, bien puede iluminar una reflexión atinente a los tiempos que corren.

Nuestro gran proyecto político es hoy, sin duda, y lo sería con igual seguridad para Jovellanos, la construcción europea. De ésta vamos sabiendo de mercado único, convergencia en las políticas económicas, moneda común, instituciones y legislaciones comunitarias, política agraria, defensa de la competencia, fondos estructurales y otras muchas categorías no menos importantes. Pero se habla poco y hace menos, y en lo que en globo llamamos "Maastricht" casi nada, de una estructuración territorial fuertemente descentralizada para toda la Comunidad Europea, con un grado razonable de homogeneidad e inspirada en una concepción federal de la gestión pública de las cosas. Es verdad que España, pese a no leves insuficiencias, es, con Alemania y poco más, una avanzada en ese frente, pero nuestra bien asumida condición de ciudadanos de Europa nos da el derecho a hablar de los problemas del todo, y no sólo de los de la parte que más directamente nos concierne.

Pues bien, la estructuración territorial de Europa bajo criterios funcionalmente racionales, con un adecuado escalonamiento de cometidos que se ajuste en lo posible a la geografía de las particularidades, no es no ya una realidad, sino tan siquiera un proyecto. Y así, tantos años de política de ayudas regionales, con la asignación de cuantiosos fondos, no ha dado por ahora un resultado cuya brillantez podamos celebrar, pues, ¿cómo sería posible una verdadera y efectiva política regional, si en más de la mitad de Europa no existen auténticas regiones, políticamente operativas, ésto es, capaces de concebir sus propios proyectos de desarrollo en el interior de las grandes coordenadas generales, de gestionarlos desde la proximidad del particular interés, dotadas de capacidad financiera para complementar la financiación comunitaria, y vistas de autonomía para favorecer la creatividad, haciendo que ésta afluya, desde cada territorio, como de cada arroyo, al gran río de Europa?

Tomando al vuelo esta metáfora, advierto que habrá tal vez quien piense que lo dicho lleva el agua clara de Jovellanos al molino de la política de

hoy, como no falta quien rinde culto al Patricio a condición de que la matriz de sus ideas no amenace póstuma fertilidad.

Pero, ¿qué mejor homenaje a nuestro entrañado convecino que emplear su caudal de inteligencia para mover, todavía, nuestros molinos?

Y, ¿qué mejor homenaje al querido profesor Don José Caso que el que hagamos a la memoria, dándole vida y actualidad, de su amado Jovellanos?