

NÚÑEZ MARTÍNEZ, María Acracia: *Cuba y Puerto Rico en el constitucionalismo español. Las Cartas Autonómicas primer antecedente de Estado Autonómico español*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Dikynson S.L. 2008, 124 pp.

La publicación de un libro sobre constitucionalismo histórico es siempre un motivo de satisfacción. Si además, el repaso histórico se adentra en Iberoamérica, el estudio constituye un ejercicio responsable y digno de elogio que habla por sí solo de la labor del investigador, pues se adentra en un tema injustamente relegado y no lo suficientemente considerado. Es el caso del libro *Cuba y Puerto Rico en el constitucionalismo español. Las Cartas Autonómicas primer antecedente del Estado Autonómico español*, de la Profesora Núñez, que representa un serio estudio de una parte de nuestro constitucionalismo histórico, olvidada por la mayoría de los estudiosos del derecho constitucional. Introducirse en su investigación es doblemente meritorio. Si el libro se integra en el arduo trabajo de una tesis doctoral, la autora del mismo aparece revestida de un alto grado de valentía, por abordar temas minoritarios, y además hacer de ello su carta de presentación en la ciencia del derecho constitucional.

La satisfacción que provoca la lectura del libro es doble. Primero, satisfacción para los constitucionalistas y estudiosos del derecho en general, por su aportación, no sólo al constitucionalismo histórico sino por lo que de reflejo y reflexión puede aportar a los tiempos presentes, esencialmente al Estado de la

Autonomías. Pero también en cuanto al relato de las aportaciones personales a los debates y en las ponencias constituyentes presentadas, transmitiendo la sensación de un alto nivel de la política y los políticos de la época. Segundo, para los historiadores que encuentran en el libro una referencia constante a personas y situaciones que, a través del derecho constitucional, retratan la sociedad de la época, con nombres y contextos sociales concretos. El libro de la Profesora Núñez constituye una parte de su tesis doctoral *Los orígenes del constitucionalismo hispanoamericano*, siendo el estudio de los sistemas iberoamericanos un tema al que ha dedicado una atención preferente. Es por ello una autoridad en el desarrollo del constitucionalismo en Hispanoamérica, entre otras materias a las que también ha dedicado parte de su trayectoria investigadora. La elaboración de la tesis doctoral, junto con su presencia en la Universidades Latinas, la sitúan como referente del derecho constitucional, tanto en España como en el continente Americano. El derecho iberoamericano ha encontrado en la Profesora Núñez una jurista seria, rigurosa y volcada en el estudio de un derecho que ha ejercido sobre ella una atracción especial. Me atrevo a aventurar que será un tema de estudio permanente de su labor investigadora.

El libro ahora comentado relata la situación jurídica constitucional de los territorios americanos a través de los textos fundamentales que jalonan nuestro siglo XIX. El estudio incluye las Cartas Autonómicas, como primer Texto reconocedor de la entidad estatal de Cuba y Puerto Rico. El análisis de este último estadio de la evolución de las dos colonias americanas nos descubre el paralelismo con el Estado de las Autonomías de la vigente Constitución española. La coherencia del hilo argumental, magistralmente construido por la autora, nos muestra cómo la presencia de las referencias a los territorios americanos en los Textos españoles va evolucionando en cuanto a intensidad. En efecto, desde el Estatuto de Bayona, con alusiones a principios económicos y políticos hasta el reconocimiento de la autonomía en las Cartas Autonómicas, con concesiones hacia una verdadera autonomía política, la situación de las colonias de ultramar va atravesando diferentes momentos relatados en el libro. Por otro lado, el recurso a los discursos parlamentarios para explicar la elaboración de las leyes, así como a las intervenciones de los diferentes actores públicos protagonistas del proceso, ilustra al lector en una época política en la que destacan la riqueza de las aportaciones políticas. Algo quizá ausente en la actualidad en nuestra vida parlamentaria.

El Texto de Bayona de 1808 es el primer referente legal estudiado y el primer intento de ordenar constitucionalmente el territorio español, lo que incluye también América. Su importancia radica en la influencia posterior en la redacción de la Constitución de Cádiz de 1812, así como en la convulsión que provoca en la conciencia de la sociedad criolla del momento, que comenzó a anhelar una relación más igualitaria de las colonias con la Corona. En efecto, el Estatuto de Bayona es el embrión de un giro en las relaciones entre los territorios americanos y la península. En parte por el resurgir de

aquéllos y por la más que evidente incapacidad política de la Corona para mantener aglutinados unos territorios en los que ya resulta imparable el deseo de independencia. El reconocimiento, en el art. 87 del Estatuto, de los mismos derechos para los habitantes de España y de ultramar supone un importante hito en el desarrollo de Iberoamérica. Bien es verdad que la falta de vigencia del Texto de 1808 hace que su importancia sea más anecdótica que real, aunque supone el primer eslabón necesario en toda cadena de acontecimientos.

La Constitución de 1812 es la primera Norma con vigencia en Hispanoamérica. La importancia de la Constitución gaditana en el mundo americano, como se relata en el libro *Derecho Constitucional Comparado y Derecho Político Iberoamericano*, de Cayetano Núñez (coord), Goig Martínez, J. M. y Núñez Martínez, M., Universitas 2002, se centra en tres aspectos: las referencias a los reinos y provincias americanas, en primer lugar, la movilización de las elites criollas para realizar aportaciones al proceso constituyente y participar activamente en él, en segundo lugar, y en tercer lugar, como referente de los sucesivos textos hispanoamericanos. La activa participación en la labor constituyente es perfectamente descrita en el libro, a través de los dos proyectos presentados a los representantes americanos por parte de miembros de la sociedad cubana. Uno de los proyectos más económico, el de Arango y Parreño, y otro más político, de José Agustín Caballero.

La Constitución de 1812 supone la finalización del sistema del Antiguo Régimen, también en las colonias, lo que redefina el marco relacional entre la Corona y los territorios americanos. Aunque hay que señalar que la pretendida igualdad de que hace gala la Constitución gaditana no se convierte en una igualdad real allá en las colonias, por implantarse en una sociedad basada en la

desigualdad entre los individuos y las clases sociales. La reforma del sistema, para desatar una transformación también de las propias estructuras, había de ser mas profunda. No bastaba con la proclamación de una Constitución liberal. Aunque la instauración plena del sistema liberal no se produce —por no darse las condiciones necesarias para ello—, pero sí se da un paso decisivo para la independencia definitiva de las colonias. El proceso de independencia coincide en sus inicios con la etapa posterior a la Constitución de 1812 y favorece el surgimiento y asentamiento de la idea de Estado. La idea de Estado trasladada a América fuerza la ruptura de la hegemonía del Imperio Español.

A partir de la Constitución de 1812 se inicia el fenómeno de emancipación de las colonias, salvo Cuba y Puerto Rico, que lo inician de forma más tardía, culminando todo el proceso en 1898, con la emancipación de estas últimas. Esta situación independentista provoca el olvido de los sucesivos textos constitucionales de los territorios que todavía formaban parte de la Corona española. Pese al retroceso para los territorios de ultramar que en materia de derechos provocó la derogación de la Constitución de 1812, se mantuvieron medidas de signo liberalizador en cuanto a relaciones comerciales, tanto con la península como con otras naciones. En el Trienio Liberal se recuperan parte de las libertades del Texto gaditano, e incluso se presenta un Proyecto por parte de Cuba, secundado también por Puerto Rico (presentado a las Cortes por los representantes de Cuba —Félix Valera y Leonardo Santos Suárez— y por el de Puerto Rico —José María Quiñones—) que revela la imparable actividad de las élites políticas caribeñas. El Proyecto ya revela el descontento que había entre la sociedad por la contradicción que suponía la aplicación de una Constitución que proclama la igualdad a una sociedad basadas en las diferencias.

Políticamente hablando, el Proyecto representa un paso fundamental en la autonomía de los territorios coloniales, con rasgos peculiares diferenciados jurídicamente del esquema federal. El Proyecto no llegó a aprobarse, y finalizado el Trienio Liberal, el intento de autonomía en él proclamado da paso a una época si cabe más represiva en materia de derechos que la anterior, reforzándose los poderes de los Capitanes Generales y la presencia de España en las islas.

El texto elaborado por la Profesora Núñez no olvida repasar las restantes Constituciones españolas. De ese modo ilustra los diferentes momentos que atraviesa la presencia de las islas en las leyes españolas, lo cual permite la continuidad de un proceso que, de otra manera, se hubiera visto interrumpido en la cronología de sus acontecimientos. Ello confirma la profundidad del estudio realizado, que no ha despreciado ningún detalle en el fenómeno autonómico de las islas caribeñas.

Así, el Estatuto de 1834 no contiene ninguna mención a los territorios americanos. A partir de este momento histórico acaba imponiéndose legislativamente el recurso a las Leyes especiales, que merman las posibilidades de representación americanas. El principal temor que acecha a los representantes españoles, para negar representatividad a los territorios mencionados, era la amenaza del independentismo que, como una llama, va propagándose imparable por los países americanos. Aunque tardíamente llega a Cuba y Puerto Rico, el espíritu de los representantes de las islas en la Cortes españolas ya denota con sus intervenciones el ánimo emancipador. Tampoco el Texto de 1837 regula una legislación diferenciada para los territorios, aludiendo, de nuevo, a Leyes especiales y despojando a los territorios caribeños de la representación en las Cortes. Lo mismo para la Constitución de 1845 que proclama lo que su predecesora. Fruto de ese afán

legislativo particular son la Real Orden de agosto de 1847, sobre los Ayuntamientos, y la Real Orden de 1861, que crea un Consejo de Administración a modo de órgano consultivo de gobierno. Junto a ello, en 1865 se forma una Junta de información con el encargo de elaborar las leyes especiales, pero deudora del ambiente político de aquí y allá no consigue el resultado deseado. Sin embargo, la Junta fue el foro al que se llevaron los problemas políticos de las islas y consolidó, aún más, el anhelo independentista de Cuba y Puerto Rico. Las pretensiones separatistas se plasmaron en forma de peticiones en una Carta de Derechos, mucho más amplia que las contenidas en cualquier texto español, añadiendo a las libertades individuales un conjunto de derechos políticos que evidencian el carácter de las peticiones de los representantes de la sociedad de la época. Ese anhelo parece recogerse en la Constitución de 1869, que vuelve a otorgar representación en Cortes a los representantes de Cuba y Puerto Rico. Además, consagra en forma de preceptos el compromiso de adaptar el gobierno a las peculiaridades de los citados territorios y de extender allí los derechos reconocidos en las Constituciones. La Constitución de 1869 creó una Comisión de Reformas que de nuevo quedó inédita. Es, a continuación, el Proyecto constitucional de 1873 el que, a imagen de la Constitución gaditana, prescinde de las Leyes especiales para referirse a los territorios de ultramar, aunque no tuvo vigencia. La Constitución de 1876 retoma la legislación de las leyes especiales, pero ya consta como deseo la extensión de las leyes de la península a las islas. Así, la citada Constitución se extiende a Cuba y Puerto Rico en 1881, acompañándose de una prolija legislación sobre derechos individuales junto con un elenco de normas civiles.

La referencia que el libro comentado contiene sobre la Ley de Bases de 1895, resulta un cuidado y elaborado estudio

respecto de los órganos de gobierno previstos por la mencionada Ley para las islas. Aunque sólo se aplicó en Puerto Rico, debido a la situación política de Cuba. El preciso relato, que en este apartado hace la autora detallando las funciones de los órganos previstos, constituye un paso más en el advenimiento de la autonomía de los territorios aludidos. Pese a esto, los decretos de desarrollo de la Ley de Bases la negaran sobre los hechos. Frente a ello, el Gobierno acaba por aceptar el camino autonómico como la solución mejor para los territorios antillanos.

Tras este preciso y exquisito repaso a los textos constitucionales decimonónicos, la autora entra a describir la autonomía política concedida a los territorios caribeños a través de las Cartas Autonómicas. Ciertamente que no dejan de ser una Carta otorgada, pero con un aceptable nivel de autonomía. Pese a no reconocer una soberanía diferente de la española, ni aceptar derechos diferentes para los habitantes de las islas —estaban vigentes los de la Constitución de 1876— concede una verdadera autonomía de carácter político. La capacidad política se traduce en la facultad de adoptar decisiones políticas sobre los asuntos «que no hayan sido especial y taxativamente reservados a las Cortes del Reino o el Gobierno Central». (art. 32). A esa capacidad para tomar acuerdos políticos se une la autonomía normativa, como instrumento para darles forma. Corresponde a las islas, en virtud de su recién concedida autonomía, decidir en relación con las materias atribuidas a los Ministerios de Gracia y Justicia, Gobernación, Hacienda y Fomento, en sus tres aspectos de Obras Públicas, Instrucción y Agricultura. Igualmente les corresponden asuntos de índole local en relación con el territorio colonial, como organización administrativa, división territorial, provincial, municipal o judicial, sobre sanidad marítima o terrestre, sobre crédito público, bancos y sistema mone-

tario. La autonomía se extiende también a la aprobación de normas reglamentarias sobre leyes votadas por las Cortes que así lo especifiquen, fundamentalmente las referidas al proceso electoral y a la autonomía financiera. Se trata de una suerte de distribución competencial, material o funcional, que recuerda a la fijada por nuestro Texto Constitucional a través de los arts. 148 y 149, que diseñan parte del mapa autonómico español, mucho más complejo ciertamente, pero que en sus premisas más simples encuentra un cierto paralelismo con el previsto por las Cartas Autonómicas. Como complemento del reconocimiento de la autonomía de los territorios isleños se regulan también sus órganos políticos: órganos de la Constitución autonómica. El Parlamento insular, en primer lugar, bicameral, en la más pura tradición constitucionalista española, con funciones legislativas propias pero en conjunto con el Gobernador General. Al estilo del reconocimiento de la función legislativa de la Constitución de 1876 que la atribuía para España a las Cortes con el Rey. El Parlamento insular estaba compuesto por la Cámara de Representantes y el Consejo de Administración. En segundo lugar el Gobernador General, como representante de la Nación y con funciones de Gobierno Supremo en toda la isla, a través de la atribución de amplias competencias. Respecto de la Justicia, como tercer elemento de organización política, las Cartas Autonómicas contemplan la competencia del Parlamento insular para dictar reglas en relación con la organización de los Tribunales locales. De nuevo la ordenación orgánica de la Cartas recuerda la establecida en el art. 152 de la Constitución de 1978, que hace lo propio para el sistema autonómico al basar los órganos de la organización institucional en una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno, un Presidente y un Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Quizá en la concesión de la autonomía para

Cuba y Puerto Rico pesan más las circunstancias políticas que el reconocimiento de una sociedad diferente, con aspectos diferenciadores, con una identidad cultural y espiritual característica y con un sentimiento nacional propio al margen de sometimientos coloniales. Sin embargo, las Cartas Autonómicas tuvieron escasa vigencia y los acontecimientos se precipitaron. En 1898 con el Tratado de París, Estados Unidos y España firman la libertad de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, que se desprenden para siempre de su calificativo de colonias españolas.

En definitiva, el pretexto del texto de reconstruir de una manera ordenada la trayectoria de los intentos de autonomía de los territorios americanos en las Constituciones españolas es satisfactoriamente superado. La redacción aparece salpicada de abundantes referentes históricos personales y contextuales, lo que transmite la certeza de un conocimiento profundo de las fuentes. Igualmente la inserción de los textos de la época para reforzar las afirmaciones de la autora, trasladan al estudioso del tema a la situación socio política de la época. En consecuencia, además del indudable valor como aportación al estudio del constitucionalismo histórico hispanoamericano, constituye también un agradable paseo por la historia de Cuba y Puerto Rico. Su lectura resulta imprescindible por ello. Además recuerda la especial vinculación de España con los países de Hispanoamérica, su responsabilidad en la ayuda al asentamiento definitivo de la cultura democrática y a su desarrollo, teniendo presente su riqueza intelectual y personal. En esto la Profesora Núñez da ejemplo comprometido con la elaboración de este libro y su brillante trayectoria en el estudio del derecho Hispanoamericano.

* * *

ABSTRACT: *The commented book relates the juridical-constitutional situation of American territories through the Fundamental Texts that*

mark out our 19th century. The text relates the different moments that go through the presence of the Caribbean islands in Spanish laws, which permit the continuity of a process that, otherwise, would have been interrupted in the chronology of its events. The study includes especially the Autonomous Letters, as the first Text recognising the state entity of Cuba and Puerto Rico. The rigorous analysis of this last stage of the evolution of the two American colonies shows us the parallelism with the State of the Autonomies of the Spanish Constitution in force. The Teacher Nuñez's work constitutes an important reference of the Latin American constitutionality, written seriously by a jurist skilled at this topic.

RESUMEN: *El libro comentado relata la situación jurídico-constitucional de los territorios americanos a través de los Textos Fundamentales que jalonan nuestro siglo XIX. El texto relata los diferentes momentos que atraviesa la presencia de las islas caribeñas en las leyes españolas, lo que permite la continuidad de un proceso que, de otra manera, se hubiera visto*

interrumpido en la cronología de sus acontecimientos. El estudio incluye especialmente las Cartas Autonómicas, como primer Texto reconocido de la entidad estatal de Cuba y Puerto Rico. El riguroso análisis de este último estadio de la evolución de las dos colonias americanas nos descubre el paralelismo con el Estado de las Autonomías de la vigente Constitución española. El trabajo de la Profesora Nuñez constituye un importante referente del constitucionalismo Hispanoamericano, escrito con seriedad por una jurista experta en el tema.

KEY WORDS: *Constitution. Special Laws. Projects. Autonomy. Independence. Rights. Sovereignty.*

PALABRAS CLAVE: *Constitución. Leyes especiales. Proyectos. Autonomía. Independencia. Derechos. Soberanía.*

MERCEDES SERRANO PÉREZ
*Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Castilla La Mancha*