

Paradigmas para explicar la articulación constitucional de los territorios españoles de Ultramar en el Siglo XIX

ANTONIO-FILIU FRANCO PÉREZ

Introducción

La importancia de los territorios españoles de Ultramar se puso de relieve, sin duda, desde las etapas más tempranas de la Historia constitucional española¹. Así, los respectivos contextos de elaboración de las primeras Constituciones españolas (la de Bayona de 1808, y la de Cádiz de 1812), sirvieron de marco histórico-doctrinal para el inicio del debate sobre el tratamiento e inserción constitucional de la cuestión territorial ultramarina, aunque ha sido en el contexto gaditano donde se le ha prestado mayor atención por parte de los investigadores².

Así las cosas, en el presente trabajo se pretende ofrecer una visión de conjunto del modo en que el constitucionalismo español del siglo XIX articuló el encaje de los territorios ultramarinos desde el primer constitucionalismo bayonés, destacando los rasgos particulares que, respecto del tratamiento de dichos territorios, lo singulariza en el contexto europeo de la época. A

esos efectos se intentará destacar la similitud del tratamiento constitucional que recibieron los referidos territorios españoles de Ultramar en los contextos de Bayona y de Cádiz, a través de un constructo que hemos denominado "paradigma territorial inclusivo", para más adelante explicar la manera en que, a nuestro juicio, se produce un cambio de paradigma en las Cortes Constituyentes de 1836-37, hasta la completa articulación de lo que hemos denominado "paradigma territorial excluyente" en la Constitución de 1837, modelo éste vigente en España hasta 1898.

1. Los orígenes del paradigma territorial inclusivo en la Junta de Bayona

La cuestión territorial ultramarina aparece por vez primera en el constitucionalismo español en el marco de la Asamblea de Notables convocada por Orden de 19 de mayo

de 1808³, que fijaba su celebración en la ciudad de Bayona el 15 de junio del mismo año, localidad y fecha ratificados por Napoleón por Decreto de 25 de mayo de 1808 con el objeto de que en dicha Asamblea se fijasen las bases de la nueva Constitución con la que se pretendía gobernar la Monarquía española⁴.

La pretensión de Napoleón era renovar las que consideraba anticuadas instituciones de una Monarquía en crisis, y con ese fin quería conocer las aspiraciones y necesidades de los españoles a través de los diputados convocados⁵. Era obvio que el pilar maestro de este proyecto napoleónico de renovación de la Monarquía española no era otro que la nueva Constitución que se pretendía aprobar en Bayona⁶, toda vez que a juicio del Corso era ésta una de las piezas clave para alcanzar la estabilidad que necesitaba para el desarrollo de su proyecto político en la Península⁷. Justamente por ello puso tanto empeño en incentivar la participación de representantes de Ultramar en la Asamblea de Notables, pues aunque lo que proponía era un texto constitucional emanado de su voluntad (Carta otorgada) y no de un genuino *poder constituyente*, era evidente la intención del Emperador de escuchar a todos los miembros de la Diputación general de españoles convocados a Bayona para granjearse su imprescindible apoyo, a la vez que concitar un alto grado de consenso en torno al proyecto de Constitución que propugnaba⁸. En efecto, el especial tratamiento que en el escenario de Bayona dispensa el Emperador francés al problema americano, y a los representantes de los territorios españoles de Ultramar en particular, pone de manifiesto su talante pragmático, pues resulta patente el interés del Corso por obtener el apoyo de los diputados

ultramarinos con el inequívoco fin de neutralizar las pretensiones independentistas que pudieran suscitarse en esos dominios.

Así, el primer gesto del Emperador para conquistar la estima de los habitantes de la América hispana fue precisamente otorgarles representación en la Asamblea de Notables convocada por Orden de 19 de mayo de 1808, acto calificado de revolucionario para la historia colonial española⁹. Sin duda era un gesto altamente significativo que, a pesar de las apremiantes circunstancias, se considerase oportuna la participación de representantes de los territorios de Ultramar en la Asamblea de Bayona, si bien la premura ante la fecha elegida para su celebración condicionó que dicha representación recayera en seis naturales de los referidos territorios que en esos momentos residían en la Península¹⁰. Evidentemente era el comienzo de una relación de inconfundible naturaleza simbiótica, de la que tanto Napoleón como el grupo de representantes de Ultramar pretendían sacar provecho a favor de los intereses que respectivamente propugnaban.

Desde el primer proyecto de la Constitución de Bayona¹¹ ya se aprecia la importancia que Napoleón le concedía a los territorios de Ultramar, pues articula la gestión de su gobierno como un pilar más de la organización política que, en su afán renovador, diseña para el conjunto del Reino de España. Así, el artículo 11 de este texto primigenio preveía la creación de un Ministerio de Indias entre los nueve que deberían formarse, de la misma manera que el artículo 15 preveía una Sección de Marina e Indias entre las cinco en que se dividiría el Consejo de Estado¹². De este primer proyecto debe destacarse igualmente una nota manuscrita — atribuida a Maret¹³ — al mar-

gen del artículo 23 (Título VI, de las Cortes), en la que se manifestaba la conveniencia de añadir en este Título otro artículo que de manera expresa dispusiese la representación parlamentaria de los territorios de Ultramar, cuestión ésta que fue apreciada muy favorablemente por la Comisión creada por expreso mandato de Napoleón, y seleccionada y presidida por Laforest y Freville, con el objeto de revisar críticamente este primer proyecto constitucional¹⁴. En efecto, al valorar este particular la referida Comisión expresó «un asentimiento unánime» al precepto que disponía la representación en las Cortes de los territorios americanos, a la vez que manifestaba el deseo de que «se llegue a sentar en principio que siempre las Colonias tendrán sus diputados cerca del Gobierno de la Metrópoli»¹⁵; esto es, los miembros de la Comisión asumían íntegramente, y con especial beneplácito, la recomendación contenida en la referida nota manuscrita de Maret. No obstante, no sería hasta el tercer proyecto que dicha recomendación se incorporaría definitivamente al articulado del texto napoleónico, toda vez que no fue tomada en cuenta en el segundo.

Fue en el tercer proyecto, en efecto, donde se admite de manera definitiva la representación en Cortes de los territorios de Ultramar, a la vez que se introduce un Título especialmente dedicado a dichos territorios¹⁶. Así, pues, en este proyecto constitucional reelaborado se incorporan las líneas maestras que definirían el embrión de lo que pudiera denominarse el *modelo bayonés de organización política colonial*, que en lo esencial se caracterizaría por otorgarle representación parlamentaria a los territorios de Ultramar; por reconocer constitucionalmente la igualdad jurídica entre la

Metrópoli y los referidos territorios ultramarinos; y, por reforzar la presencia americana en los principales órganos del Estado. Este modelo, de marcado carácter innovador respecto del articulado en los textos constitucionales tomados como referentes para redactar la Constitución de Bayona¹⁷, perseguía un incontestable objetivo político desde la perspectiva napoleónica: diluir cualquier pretensión independentista que pudiera incubarse en los territorios ultramarinos, lo que sin duda pone de manifiesto una vez más el pragmatismo político del Corso¹⁸. El tercer proyecto mantiene, como los dos anteriores, un Ministerio de Indias entre los nueve previstos en su artículo 27, aunque refuerza la importancia de Ultramar en la estructura organizativa del Consejo de Estado, al crear una Sección de Indias separada de la de Marina, entre las seis en las que el artículo 50 preveía que se dividiera este órgano consultivo. Pero este proyecto llega mucho más lejos, pues en su artículo 70 otorga voz y voto en las Cortes a los diputados ultramarinos, decisión con la que se incorporaba al texto, con todas sus consecuencias, la anteriormente referida recomendación de Maret ignorada en el segundo proyecto.

De la misma manera, y como ha sido apuntado, el tercer proyecto incorpora un Título especialmente dedicado a los territorios de Ultramar, si bien con la desafortunada denominación «De las colonias españolas en América y Asia», que sería rechazado por los representantes americanos en Bayona. En efecto, el Título X de este proyecto introducía cinco artículos totalmente novedosos respecto de los dos proyectos anteriores, resultado sin duda de las sugerencias recibidas por Napoleón a efectos de satisfacer las aspiraciones de

los diputados de Ultramar, con el evidente propósito de ganarse su necesario apoyo al proyecto político que propugnaba para el Reino de España¹⁹. En este Título, que posteriormente se perfeccionaría y ampliaría a resultas de las observaciones realizadas sobre su articulado por los representantes ultramarinos en Bayona, se incorpora – por vez primera en la historia del constitucionalismo español – el principio de igualdad respecto de los territorios de Ultramar²⁰, a la vez que se reconoce el derecho de representación parlamentaria a dichos territorios (artículo 83)²¹. A esos efectos el proyecto disponía, de manera taxativa, el número de diputados por cada una de las quince circunscripciones que preveía para las provincias ultramarinas, hasta un total de veinte representantes²².

En las sesiones de la Asamblea de Bayona los representantes de Ultramar²³ propugnaron posturas a favor de los intereses de esos territorios, intereses que, a su juicio – y desde una perspectiva pragmática – eran en cierto modo comunes con los de la Metrópoli, toda vez que consideraban que la felicidad de España era inseparable de la de sus dominios ultramarinos²⁴. Resultaba obvio que desde la perspectiva americana el elemento clave para preservar la unidad de la Monarquía era el principio de igualdad territorial contenido en el artículo 82 del tercer proyecto constitucional²⁵, razón por la que los diputados rioplatenses José Ramón Milá de la Roca y Nicolás Herrera consideraban que el reconocimiento en el texto constitucional de este principio produciría una gran satisfacción en los habitantes de los territorios de Ultramar, por lo que a su juicio los preceptos constitucionales que lo desarrollasen deberían redactarse con especial cuidado, a efectos de facilitar su

correcta interpretación y, de esta manera, garantizar su eficacia²⁶. Evidentemente la constitucionalización de este principio era una maniobra política maestra de Napoleón, en su doble afán de ganarse el apoyo de los naturales de Ultramar a la vez que neutralizar las latentes pretensiones independentistas en dichos territorios, de ahí que se creasen las condiciones necesarias para una armónica concurrencia de intereses políticos entre el Emperador francés y los diputados americanos en Bayona.

Así, pues, puede afirmarse que en líneas generales los diputados americanos quedaron satisfechos con el tratamiento dado por el Corso a tan complejo problema, razón por la que expresaron el convencimiento de que con el nuevo texto constitucional los habitantes de Ultramar depondrían sus desconfianzas, y desearían estrechar sus relaciones con una Metrópoli a la que por tal motivo calificaban de «noble y generosa»²⁷. Evidentemente los referidos diputados no podían menos que sentirse complacidos por las muchas deferencias que el Emperador francés había tenido para con sus múltiples reivindicaciones, en tanto que fueron admitidas casi en su totalidad, pues a partir de un reconocimiento de mínimos avanzaron de manera gradual hasta lograr todo un título del texto constitucional finalmente promulgado. No cabe duda de que la relación simbiótica establecida entre Napoleón y el grupo de representantes de Ultramar había funcionado en el escenario de Bayona, pues ambas partes habían sacado provecho a favor de sus respectivos intereses.

La Constitución de Bayona de 1808 sería, así, el primer texto constitucional español que pondría de manifiesto la complejidad de la inserción de los territorios

ultramarinos en los orígenes del constitucionalismo en España, a la vez que sentaba las bases de lo que hemos denominado “paradigma territorial inclusivo”, también compartido por el constitucionalismo gaditano, como a continuación se verá.

2. *El paradigma territorial inclusivo en el contexto gaditano*

Antes que en las Cortes gaditanas el tratamiento de la cuestión territorial ultramarina en el ámbito “patriota” se fue hilando gradualmente a fuer de los impulsos dictados por las complejas circunstancias políticas que tuvieron lugar en el contexto de la guerra de la Independencia, librada contra el invasor francés en el lapso de 1808 a 1814²⁸. Así, pues, si bien la convocatoria de Cortes fue una de las primeras cuestiones que se planteó la Junta Central en su afán de buscar soluciones a la crítica situación política existente en la Península²⁹, no es menos cierto que también consideró de relevancia estratégica prestarle especial atención a la participación americana en la toma de decisiones fundamentales sobre el futuro político de la Monarquía española, aunque es importante destacar que en no poca medida esta postura pro-americana estuvo motivada por la declaración de apoyo a la causa peninsular realizada por las provincias españolas de Ultramar, a lo que debe añadirse los cuantiosos donativos enviados por las mismas a favor de la Central³⁰. Tan generosa y desinteresada actitud no podía ser menos que reconocida por la Junta Central, que en Decreto de 22 de enero de 1809 declaró que los dominios españoles de Ultramar eran «parte esencial e integrante de

la Monarquía española», y no meras colonias o factorías. Así, en la voluntad de corresponder a la lealtad y patriotismo manifestado por las referidas provincias en tan difícil coyuntura política, amén de ofrecer una respuesta patriótica al desafío político que implicaba el principio de igualdad territorial constitucionalizado en Bayona, se admitía que dichas provincias ultramarinas debían tener representación nacional, y en tal virtud formar parte de la Junta Central a través de diputados elegidos por los Ayuntamientos de las capitales cabezas de partido de la Nueva España, Perú, Nueva Granada, Buenos Aires, Cuba, Puerto Rico, Guatemala, Chile, Venezuela y Filipinas³¹. Sería ésta, pues, la primera norma “patriota” que reconocía el derecho de los territorios de Ultramar a tener representantes en órganos representativos de la Península y, como bien apunta Toreno, el cimiento que fundamentaría las ulteriores normas dictadas sobre esta materia, articuladas en virtud del principio de igualdad territorial³². No obstante, a pesar del empeño de algunas provincias ultramarinas por cumplir las disposiciones del citado Decreto³³, la enorme distancia que las separaban de la España peninsular, y las difíciles circunstancias del momento, impidieron que formaran parte de la Junta Central vocales elegidos en dichos territorios.

El adverso curso de los acontecimientos condicionó el traslado de la Junta Central a la Isla de León, y pocos días después (el 31 de enero de 1810) su disolución previo nombramiento de una Regencia³⁴, no sin antes dictar un último Decreto sobre la celebración de las Cortes, de 29 de enero³⁵, en el que disponía, entre otras cuestiones, el modo de suplir la representación de las provincias de Ultramar a causa de su leja-

nía. En efecto, en coherencia con la importancia que le había concedido a la participación americana en la reunión de Cortes, la Central consideró oportuno regular en dicha norma el procedimiento a seguir para la elección de los diputados suplentes, solución articulada tanto para el caso de las provincias ultramarinas como para el de las peninsulares ocupadas por los franceses. Así, pues, el artículo cuarto del Decreto disponía a esos efectos la formación de una junta electoral compuesta por seis naturales de las provincias ultramarinas que serían los encargados de elegir a la suerte – entre los restantes naturales de dichos territorios residentes en España cuyos nombres constasen en las listas formadas con ese fin por la Comisión de Cortes – los veintiséis diputados suplentes por Ultramar que asistirían a las Cortes convocadas³⁶, pero la torcida maniobra de los enemigos de la convocatoria de Cortes dio al traste con estas pretensiones³⁷.

Una vez instalado, el Consejo de Regencia se mostró remiso a convocar las Cortes, aunque utilizaba las esperanzas puestas en dicha convocatoria para preservar el vital apoyo económico que recibía de las provincias de Ultramar³⁸, sin cuyas remesas le hubiera resultado difícil sufragar las ingentes necesidades pecuniarias que le imponía la guerra contra los franceses³⁹. Quizás esta última circunstancia influyera en que la Regencia dictase – apenas transcurridos catorce días de su instalación – un Decreto disponiendo el procedimiento para la elección de diputados por los territorios de Ultramar⁴⁰, norma ésta que ponía de manifiesto, una vez más, la importancia estratégica que se le concedía a dichos dominios. En efecto, este Decreto reiteraba la necesidad de que a las Cortes convocadas

concurriesen diputados de los dominios españoles de Ultramar, y con ese fin disponía que se nombrase un representante por cada capital cabeza de partido de las provincias ultramarinas que siguen: la Nueva España, Perú, Santa Fe, Buenos Aires, Puerto Rico, Cuba, Santo Domingo, Guatemala, Venezuela, Chile y Filipinas. La elección la realizaría el Ayuntamiento de cada capital a partir del nombramiento de tres individuos naturales de la provincia «dotados de probidad, talento e instrucción, y exentos de toda nota», entre los que se elegiría – a primera suerte – el diputado en cuestión⁴¹. No obstante, la norma dejaba claro el carácter *ad hoc* de estas elecciones en Ultramar, toda vez que reconocía la potestad de las futuras Cortes para regular libremente en lo sucesivo el procedimiento de elección de los diputados ultramarinos⁴². Ahora bien, quede claro que el contenido de esta norma no era precisamente innovador, pues en su texto la Regencia no hizo más que reproducir, casi literalmente, el procedimiento articulado para la elección de los vocales ultramarinos de la Junta Central en el ya comentado Decreto de 22 de enero de 1809. Este proceder, fruto de la premura con que se elaboró el Decreto de 14 de febrero de 1810, confirma, a nuestro juicio, su carácter táctico a efectos de garantizar el apoyo de las provincias de Ultramar a la Regencia, cuando en esas fechas esta última era reacia a convocar las Cortes⁴³.

En este contexto el Consejo de Regencia consultó sobre la representación supletoria de los dominios españoles de Ultramar, aunque no obtuvo el correspondiente dictamen del Consejo de Estado al respecto⁴⁴. Así las cosas, la Regencia resolvió reiterar las decisiones tomadas sobre este particular por la Junta Central, esto es, que las pro-

vincias de Ultramar debían tener representación en las Cortes convocadas, y a esos efectos, ante la previsible probabilidad de que los Diputados ultramarinos no pudiesen estar presentes en la apertura y primeras sesiones de dichas Cortes, se procediese a la elección de Diputados suplentes por las referidas provincias hasta que llegasen los propietarios⁴⁵. Con ese fin, y con fecha de 18 de agosto de 1810, la Regencia promulgó un Edicto para la formación de listas electorales a efectos de la representación supletoria de las provincias ocupadas y de las ultramarinas⁴⁶, y veintiún días más tarde, esto es, el 8 de septiembre, el Edicto y Decreto fijando el número de diputados suplentes de las dos Américas y de las provincias ocupadas por el enemigo, y las reglas para dicha elección⁴⁷.

En fin, casi en la víspera de la apertura de las Cortes la Regencia promulgó un Decreto, de 20 de septiembre de 1810, mandando que éstas se reuniesen en una sola Cámara⁴⁸, disposición que dejaba el camino expedito para su instalación en la fecha prevista, esto es, cuatro días más tarde. No obstante, respecto de lo que aquí interesa, debe destacarse que en los siete meses escasos transcurridos desde el nombramiento de los Regentes hasta la apertura de las Cortes, las decisiones de la Regencia en materia de Ultramar no fueron más allá de lo que ya había dispuesto la Central sobre la misma, limitándose a reiterar, y a precisar normativamente, decisiones estratégicas previamente acordadas por la Junta. Las decisiones de mayor calado político quedarían reservadas a las Cortes convocadas.

Así, pues, la dimensión americana de las Cortes de Cádiz se hace evidente desde el día de su instalación, a partir de que los Diputados por las provincias ultramarinas

prestaran el preceptivo juramento. Desde ese momento América tendría presencia en las Cortes gaditanas a través de sus legítimos representantes, circunstancia apreciada, e idealizada por algunos liberales de la Metrópoli como una panacea para los males que aquejaban a la Nación española. Estaba creado, no cabe duda, el clima político propicio para que finalmente las Cortes gaditanas juridificaran el principio de igualdad que debía regir las relaciones de la Península con los territorios ultramarinos, urgido como estaba el Congreso, además, por la necesidad de ofrecer soluciones político-jurídicas convincentes a los estallidos independentistas que entonces tenían lugar en la América española.

Desde la segunda sesión de las Cortes Generales y Extraordinarias los representantes de Ultramar reivindicaron la necesidad y oportunidad de que estas se pronunciasen respecto de la sensible cuestión de la igualdad de derechos de los americanos con los españoles europeos, del mismo modo que en su día había hecho la Junta Central, circunstancia que evidencia que se trataba de una materia de primer orden para dichos diputados. Así las cosas, apenas transcurrida la primera semana de la instalación de las Cortes, el diputado Mejía reiteraría la proposición hecha por los representantes americanos en la comentada segunda sesión del Congreso⁴⁹, moción que sería precisada dos días más tarde⁵⁰. Finalmente, tras una larga discusión, en la sesión secreta de 15 de octubre de 1810 se expediría el Decreto de la misma fecha⁵¹ que Toreno calificaría como el cimiento de las sucesivas declaraciones hechas a favor de América⁵². En efecto, el Decreto de las Cortes de 15 de octubre de 1810 juridificaba el principio de igualdad que a partir de aquí

regiría las relaciones de la Península con Ultramar al disponer:

Las Cortes Generales y Extraordinarias confirman y sancionan el inconcuso concepto de que los dominios españoles en ambos hemisferios forman una sola y misma Monarquía, una misma y sola Nación, y una sola familia, y que por lo mismo los naturales que sean originarios de dichos dominios europeos o ultramarinos son iguales en derechos a los de esta Península, quedando a cargo de las Cortes tratar con oportunidad, y con un particular interés de todo cuanto pueda contribuir a la felicidad de los de Ultramar, como también sobre el número y forma que deba tener para lo sucesivo la representación nacional en ambos hemisferios⁵³.

Asimismo, el citado Decreto ordenaba el olvido de lo ocurrido en aquellas provincias ultramarinas en las que hubiera habido conatos independentistas, siempre que estas reconocieran la autoridad soberana de las Cortes constituidas en la Península⁵⁴. La aprobación de esta norma sería, pues, el primer acto de las Cortes de Cádiz que perseguía el incontestable fin de granjearse el apoyo de los habitantes de los dominios españoles en Ultramar, amén de intentar silenciar los muchos motivos de queja que pudieran guardar dichos habitantes respecto de la Metrópoli que entonces reclamaba su ayuda.

Cuatro meses más tarde, y a resultas de la ingente actividad parlamentaria de los representantes americanos, así como del interés del Congreso por calmar los ánimos independentistas en Ultramar⁵⁵, las Cortes dictaron el Decreto de 9 de febrero de 1811⁵⁶, norma en la que se concretaba, en materias diversas, el principio de igualdad fijado en el anteriormente comentado Decreto de 15 de octubre de 1810. Así, el referido Decreto de 9 de febrero disponía en primer lugar la igualdad de representación

entre la Península y la América española del siguiente modo:

Que siendo uno de los principales derechos de todos los pueblos españoles su competente representación en las Cortes nacionales, la de la parte americana de la Monarquía española en todas las que en adelante se celebren, sea enteramente igual en el modo y forma a la que se establezca en la Península, debiéndose fijar en la Constitución el arreglo de esta representación nacional sobre las bases de la perfecta igualdad conforme al dicho Decreto de 15 de octubre último⁵⁷.

De igual manera se concretaba la libertad de cultivo e industria⁵⁸, así como la igualdad de acceso de los criollos e indios a los empleos públicos⁵⁹. Fue esta norma, sin duda, una gran conquista de los diputados americanos, por mucho que en el ulterior texto constitucional doceañista se rebajasen las referidas concesiones, particularmente en lo relativo a la igualdad de representación⁶⁰.

Ya se ha apuntado que la dimensión americana de las Cortes de Cádiz resulta evidente desde el momento en que los Diputados por las provincias ultramarinas prestaran el preceptivo juramento. Sin embargo, en este punto no puede dejar de señalarse el origen de las posturas encontradas de los diputados americanos respecto de los peninsulares sobre el problema de la representación política en el contexto gaditano: la diferente concepción doctrinal de unos y otros sobre la idea de Nación⁶¹. En efecto, en las Cortes de Cádiz el principio de soberanía nacional sería propugnado desde presupuestos ideológicos dispares, razón que explica que fuera interpretado con sentidos muy diferentes por los diputados realistas, los liberales de la Metrópoli, y los americanos⁶². Esta interpretación diversa del principio de soberanía nacional, y con-

secuentemente de la idea de Nación que en él subyace, estuvo estrechamente ligada a las posturas defendidas respecto de la idea de la representación, algo que por otra parte resulta obvio. Veamos, pues, la idea de Nación propugnada por los diputados americanos, que sería, a su vez, el fundamento doctrinal de la postura que asumirían respecto de la representación política.

Los diputados americanos, a diferencia de los liberales de la Metrópoli y de los realistas, no llegaron a exponer explícitamente un determinado concepto de Nación en el contexto gaditano, aunque sí manifestaron de forma implícita la idea ecléctica que tenían al respecto, en tanto pretendían conciliar posturas doctrinales inspiradas en el dogma de la soberanía popular rousseauniana, con otras concepciones corporativas territoriales en las que algún autor ha apreciado cierto influjo del pensamiento escolástico y del iusnaturalismo germánico (especialmente de Puffendorff)⁶³. A resultados de esta amalgama doctrinal, los diputados de Ultramar propugnaron una idea de Nación que se correspondía con el agregado o suma de todos y cada uno de los individuos y provincias de la Monarquía. Desde esta perspectiva, pues, consideraban – del mismo modo que Francisco Martínez Marina⁶⁴ – que el fundamento de la soberanía no estaba en la Nación como sujeto unitario e indivisible, sino en todos y cada uno de los individuos y pueblos que la integraban, de manera que la suma o agregado de estos – considerados como realidad empírica – conformaría la soberanía de la Nación. Así, la soberanía nacional se entendía como el resultado de un proceso de agregación de unidades singulares soberanas⁶⁵.

Resulta evidente que esta postura, amén de sentar los fundamentos doctrinales para

más adelante justificar el derecho de cada pueblo de Ultramar a independizarse de la Metrópoli española (máxime cuando la Monarquía estaba acéfala), servía de argumento para considerar a las castas como parte de la Nación, y consecuentemente depositarias de una parte proporcional de la soberanía, como propugnaba el diputado novohispano José Miguel Ramos Arizpe⁶⁶. Esta forma de entender el principio de soberanía nacional permitía considerar, a su vez, que todo miembro de la Nación, por el solo hecho de serlo, debía tener la condición de ciudadano, interpretación que se contraponía a la distinción entre español y ciudadano recogida en el Proyecto de Constitución. Igualmente, conforme a esta singular interpretación, los diputados americanos consideraban que el derecho a elegir y ser elegido representante de la Nación era un derecho natural e inherente a todo miembro de la misma, de ahí que desde esta postura defendieran que no se le podía negar el sufragio a las castas en tanto miembros de ésta⁶⁷.

A la postre se impondría, no obstante, la postura de los liberales de la Metrópoli que aseguraba la exclusión de las castas no sólo del derecho de sufragio activo y pasivo, sino, especialmente, del cómputo del censo de población a efectos electorales, de modo que con lo finalmente dispuesto en los Artículos 18, 22 y 29 del texto constitucional doceañista se garantizaba la inferioridad numérica de la representación ultramarina respecto de la peninsular en las futuras Cortes, y con ello el control de los liberales metropolitanos sobre el órgano neurálgico para la toma de las decisiones políticas capitales y de la producción legislativa de la Monarquía, a pesar de que el número de españoles americanos era notablemente

superior al de los españoles europeos. La constitucionalización de tan relevante decisión política desvirtuaría la conquista de los diputados americanos respecto del anteriormente comentado principio de igualdad territorial⁶⁸.

Así, pues, las reivindicaciones ultramarinas caían en saco roto, y serían sistemáticamente combatidas y negadas en su mayoría por los liberales peninsulares con una actitud imprudente y temeraria si se considera el enardecido estado anímico que prevalecía en los territorios españoles allende el Atlántico, razón por la que Blanco-White denunciaría lúcidamente dicha actitud desde las páginas de *El Español*⁶⁹. La obstinación de los liberales de la Metrópoli en creer que la promulgación de la Constitución doceañista sería la panacea para solucionar todos los males que aquejaban a las provincias españolas de Ultramar resultaría contraproducente al fin y al cabo⁷⁰, toda vez que acabaría actuando como catalizador de los sentimientos independentistas que se gestaban en esos distantes territorios.

3. *El cambio de paradigma en las Cortes Constituyentes de 1836-37*

La Constitución de 1837 no sólo es un hito clave para la Historia del constitucionalismo español por el talante integrador y transaccional que la caracterizó, lo es también, entre otras cosas, por una razón menos estudiada pero no menos significativa: fue el texto constitucional español que por vez primera definió el estatuto colonial de los territorios de Ultramar. Pero ese proceso de constitucionalización discurrió a través de actuaciones parlamentarias sinuosas y

un tanto atropelladas, que obedecieron a una razón de Estado – inicialmente encubierta – que gradualmente cristalizó en las Cortes Constituyentes de 1836-37: fijar los fundamentos constitucionales que facilitarían la construcción del Estado liberal isabelino, a cuyo efecto era de especial importancia reforzar la relación colonial entre la Metrópoli peninsular y sus posesiones en Ultramar, toda vez que se pretendía que estas últimas financiasen tan costoso proceso. Para alcanzar tan altos fines políticos, progresistas y moderados coincidieron en considerar un incordio la presencia de los diputados electos en las provincias ultramarinas, a la vez que en limitar la eficacia del texto constitucional al ámbito de la Península e islas adyacentes, lo que consecuentemente excluía a los territorios de Ultramar del nuevo orden constitucional que se estaba diseñando, como se tendrá ocasión de ver.

En efecto, el restablecimiento en la Península de la Constitución doceañista en agosto de 1836⁷¹, a consecuencia del motín de La Granja, abriría una etapa en la Historia del constitucionalismo español que marcaría de forma indeleble el futuro del estatuto jurídico de los territorios españoles de Ultramar. A partir del referido mes de agosto, y en los siguientes meses de 1836, se sucederían un conjunto de disposiciones contradictorias respecto de la eficacia del restablecido texto constitucional en las provincias ultramarinas que denotaría la falta de claridad, y la actuación vacilante y errática, del Gobierno progresista presidido por José María Calatrava en relación con los asuntos de Ultramar⁷². No obstante, si algo quedaba claro de ese conjunto de contradictorias disposiciones era la aparente voluntad política del Gobierno de que los

territorios ultramarinos estuviesen representados en las Cortes Constituyentes⁷³.

Así, en virtud del Artículo 20 del Real Decreto de Convocatoria a Cortes con arreglo a la Constitución de 1812, de 21 de agosto de 1836, se disponía que para facilitar que los diputados de las Islas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas pudiesen concurrir a las Cortes convocadas lo más pronto posible, las elecciones se verificarían «del mismo modo que se hicieron las de Procuradores a las Cortes convocadas en virtud del Estatuto Real y Reales Órdenes posteriores, *pero el número de Diputados y suplentes que en cada provincia se han de nombrar, será el mismo que se nombró para las Cortes de los años de 1820 y 1822*»⁷⁴. De esta manera, la citada norma de convocatoria a Cortes fijaba reglas especiales para la elección de los representantes ultramarinos (del mismo modo que ya había sucedido para las Cortes de Cádiz), esto es, reglas electorales diferentes a las previstas para la Península e islas adyacentes – con la excepción de las provincias Vascongadas y Navarra, por causa de la guerra carlista, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 19 del citado Real Decreto de 21 de agosto – si bien se especificaba que lo prescrito para las elecciones de diputados en Navarra, provincias Vascongadas y de Ultramar, debía entenderse exclusivamente en cuanto al método de elección, y en ningún modo para los requisitos que debían cumplir los electores y elegidos, respecto de lo cual debía observarse lo dispuesto en la Constitución de 1812⁷⁵. Sin embargo, la fórmula electoral diseñada para las provincias de Ultramar perseguía que los referidos territorios tuviesen una representación inferior a la que podía corresponderle de aplicarse las mismas reglas electorales en todo el ambi-

to territorial de la Monarquía, de ahí que el Real Decreto de 21 de agosto dispusiera que el número de diputados y suplentes por dichas provincias sería el mismo que el fijado para las Cortes de los años de 1820 y 1822.

A partir de aquí, pues, en las Cortes Constituyentes de 1836-37 se inicia el proceso de diseño y constitucionalización de un nuevo paradigma que segregaba a los enclaves ultramarinos del orden constitucional previsto para la Península, de ahí que lo califiquemos de “excluyente” a diferencia del paradigma territorial inclusivo configurado en los contextos del constitucionalismo bayonés y gaditano anteriormente comentados. Este nuevo modelo de tenue engarce constitucional (habida cuenta de que su constitucionalización tuvo lugar en virtud de lo dispuesto en el lacónico Artículo Adicional segundo del texto de 1837: «Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales»), se configuró a partir del desplazamiento del principio de igualdad territorial por el de especialidad, cristalizado en el precepto anteriormente citado y más ajustado a los fines que se pretendían alcanzar con dicha nueva forma de articulación territorial. Desde entonces – y a lo largo de todo el siglo XIX – sería éste el fundamento constitucional de la relación político-jurídica entre España y sus dominios en Ultramar.

En efecto, a la altura de 1836-37 habían cambiado las prioridades del Estado español respecto de sus dominios ultramarinos: ya no se trataba de preservarlos a ultranza, e impedir con concesiones políticas su desgajamiento de la Monarquía. A esas alturas ya el desgarramiento de los territorios americanos era irreversible, quedando Cuba, Puerto Rico y Filipinas como jirones del otrora imperio español, circunstancia condicionante

de que en el momento de la elaboración del texto constitucional de 1837 la prioridad fuese reforzar la relación colonial entre la Metrópoli y las referidas posesiones ultramarinas con el fin de obtener los recursos necesarios para financiar la construcción del Estado liberal isabelino. Por eso era especialmente relevante la constitucionalización del estatuto colonial de dichos territorios, si bien de facto nunca habían dejado de tener la condición de "colonias"⁷⁶.

Así las cosas, bajo el influjo del utilitarismo benthamista⁷⁷ la Comisión de Constitución no dudó en proponer a las Cortes Constituyentes reducir el contenido constitucional resultante de la reforma al texto doceañista a lo «estrictamente necesario»⁷⁸ y, en consecuencia, suprimir del nuevo texto todas aquellas disposiciones que a su juicio hubieran quedado superadas por las circunstancias del momento en que se afrontaba la reforma en cuestión⁷⁹. Entre dichas disposiciones la Comisión consideró oportuno sustraer del texto constitucional que finalmente se aprobase «la fijación de los límites del territorio español y la designación de las provincias de que se componía en las diversas partes del mundo», toda vez que estimaba que el precepto del texto gaditano que fijaba los límites territoriales de la Monarquía española (Art. 10 CE 1812) había sido – en el contexto doceañista – una solemne declaración de la independencia de la Nación, «y una protesta atrevida y magnánima que hacían sus dignos representantes al frente del enemigo que dirigía desesperado sus bombas contra la invencible Cádiz». De esta manera, pues, consideraba la Comisión que el contenido del Capítulo I del Título II de la Constitución de 1812 (que se ocupaba de fijar el ámbito espacial de apli-

cación del ordenamiento jurídico español), era superfluo y prescindible, de ahí que conservarlo fuese «hacer una fría enumeración de las provincias españolas», o mejor, «sería consignar inútilmente un hecho histórico, público, ostensible a todo el mundo, sin aumentar de ningún modo las disposiciones políticas que debe contener la Constitución»⁸⁰.

En el trasfondo de esta propuesta también subyacía, a nuestro juicio, el infantesable interés de evitar previsibles cuestionamientos a la pretensión de segregar a los enclaves ultramarinos del nuevo orden constitucional que se quería diseñar para la Monarquía isabelina, orden éste para el que el paradigma territorial inclusivo suponía un obstáculo que debía eliminarse⁸¹. Era evidente que suprimiendo del contenido constitucional cualquier referencia expresa a los límites territoriales de la Monarquía española se evitaba que la segregación de los territorios de Ultramar saltase a la vista⁸², y consecuentemente que pudiese concitar potenciales críticas⁸³. No obstante, el ardid de la Comisión se puso en peligro cuando el sevillano Antonio García Blanco pidió adicionar al texto del Proyecto de Constitución varios nuevos artículos, pretendiendo que en el primero de ellos se fijaran los límites del territorio español en orden a que resultasen constitucionalmente indubitables⁸⁴. Después de un breve debate procedimental finalmente la propuesta del diputado García Blanco fue rechazada por el estrecho margen de un voto⁸⁵, prevaleciendo la postura de la Comisión. Así, suprimir del Proyecto toda alusión a los límites territoriales del Estado fue, qué duda cabe, un refinado acto preparatorio para la definitiva segregación de los territorios españoles de Ultramar del or-

den constitucional previsto para la Península, si bien justificado por la adopción de una postura utilitarista al redactar el texto del Proyecto⁸⁶.

De este modo, pues, se sentaron las bases necesarias para que se elaborase el referido *Dictamen de las Comisiones reunidas de Ultramar y Constitución, de 10 de febrero de 1837, proponiendo que las provincias ultramarinas de América y Asia sean regidas y administradas por leyes especiales*. En efecto, apoyándose en las evidentes particularidades que distinguían a las provincias de Ultramar de las peninsulares — a saber: la enorme distancia que separaba a unas de las otras; la heterogeneidad de la población de las primeras frente a la homogeneidad poblacional de las segundas, y los consecuentes problemas de representación que esta circunstancia podría suponer; así como la diversidad de los intereses materiales de unas y otras — y con la objeción del alto grado de dificultad para articular un sistema de representación común para todos los territorios que integraban la Monarquía española, amén de la potencial demora en la formación de las Cortes imputable a la distancia que debían recorrer los representantes ultramarinos, los miembros de las dos Comisiones reunidas consideraron que no era posible aplicar la Constitución que se adoptase para la Península e islas adyacentes a las provincias de Ultramar, y que en consecuencia estas últimas serían regidas y administradas por leyes especiales en virtud de sus particulares situaciones y circunstancias⁸⁷.

Era ésta una solución muy meditada por los liberales de la Península, como demuestra la minuciosa argumentación del citado Dictamen de 10 de febrero de 1837, pero en modo alguno era original. Dicha

solución, en efecto, fue literalmente copiada de textos constitucionales franceses tomados como referencia por los constituyentes de 1837 respecto de este particular⁸⁸. Así, aunque el referente más próximo fue la Carta constitucional francesa de 14 de agosto de 1830⁸⁹ — que en su Artículo 64 disponía «Les colonies sont régies par des lois particulières» — no puede olvidarse que dicho texto fue, a su vez, el resultado de la reforma realizada a la Carta constitucional de 4 de junio de 1814, si bien en lo que aquí interesa se preservó con pocos cambios formales el contenido del Artículo 73 de esta última⁹⁰. Sin embargo, el origen de este paradigma de segregación constitucional de los territorios ultramarinos hundía sus raíces en referentes más lejanos, pues la forma de su regulación responde al modelo adoptado por la Constitución francesa de 22 de febrero del año VIII (13 de diciembre de 1799), cuyo Artículo 91 disponía: «Le régime des colonies françaises est déterminé par des lois spéciales»⁹¹, patrón éste reproducido en algunas de las Cartas otorgadas en las Monarquías satélites del Imperio napoleónico, verbigracia la Constitución de Holanda de 9 de junio de 1806⁹². Resulta incontestable, pues, el influjo del constitucionalismo francés en la solución adoptada por los liberales peninsulares en las Cortes de 1836-37 respecto de la cuestión ultramarina⁹³.

Así las cosas, de conformidad con lo acordado en el citado Dictamen de 10 de febrero de 1837, dos meses más tarde las Cortes Constituyentes dictarían el Decreto de 19 de abril, que disponía: «No siendo posible aplicar la Constitución que se adopte para la Península e islas adyacentes a las provincias ultramarinas de América y Asia, serán estas regidas y administradas

por leyes especiales análogas a su respectiva situación y circunstancias, y propias para hacer su felicidad; en su consecuencia no tomarán asiento en las Cortes actuales Diputados por las expresadas provincias»⁹⁴. Se juridificaba, pues, el paradigma territorial excluyente en el ordenamiento español de la época, del mismo modo que se configuraba como norma jurídica la ominosa decisión política de excluir a los diputados ultramarinos de esas Cortes Constituyentes.

Por Real Orden de 22 de abril de 1837 se comunicaba a los Capitanes Generales de Cuba y Puerto Rico lo dispuesto en el citado Decreto de 19 de abril, a la vez que se formulaban otras prevenciones «para el buen gobierno y tranquilidad» de dichas Islas⁹⁵. Entre dichas prevenciones se destacaba como una consecuencia de lo dispuesto por las Cortes que esas provincias seguirían rigiéndose por las Leyes de Indias (a esa altura sin duda obsoletas), así como «por los Reglamentos y Reales Órdenes comunicadas para su observancia, y por las que se vayan dando como se crea más conducente a la prosperidad del país». Del mismo modo, se prevenía a las máximas autoridades de ambas Islas respecto de que no se ejecutase ninguna disposición adoptada en la Península, a menos que el correspondiente Ministerio comunicase expresamente al Capitán General que la norma en cuestión se aplicara en la provincia bajo su mando. Igualmente, se recomendaba a los Capitanes Generales de las Antillas españolas cuidar de manera especial que la censura se aplicase «con la mayor discreción», habida cuenta de que en las provincias ultramarinas no tenían eficacia las normas que regulaban la libertad de imprenta⁹⁶. Era evidente que con la aplicación del nuevo paradigma se reforzaba el poder del Ejecu-

tivo central en el control de las provincias de Ultramar, en detrimento de las Cortes, entre otras cosas porque era el Gobierno el que en última instancia decidía qué normas de las producidas en la Península podían ser aplicadas en los territorios ultramarinos, amén de ser el órgano que a partir de aquí concentraría la facultad normadora para dichos territorios, toda vez que las prometidas “leyes especiales” nunca llegarían a dictarse⁹⁷.

Sólo faltaba, pues, otorgarle rango constitucional al referido nuevo paradigma territorial, cuestión prevista en el Proyecto de Constitución presentado a las Cortes por la Comisión *ad hoc*. El Artículo adicional segundo del Proyecto incorporaba, en efecto, la lapidaria fórmula de inequívoca impronta francesa: «Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales»⁹⁸, precepto que con la misma ubicación y tenor quedaría incorporado al texto constitucional promulgado el 18 de junio de 1837⁹⁹. A partir de aquí esta fórmula sería la expresión constitucional de una descarnada voluntad colonialista que — atenuada en el lapso de 1869-1874 — se extendería en lo que restaba del siglo XIX, de modo que podría afirmarse que la Constitución de 1837 definió — en líneas generales y al menos en este aspecto — el modelo vigente en España hasta 1898, como mismo definiría las líneas maestras de la organización del Estado español hasta 1923¹⁰⁰.

Conclusión

Según se ha visto, los orígenes del paradigma territorial inclusivo se encuentran, sin duda, en lo que anteriormente hemos

denominado *modelo bayonés de organización política colonial*, que se caracterizaría por otorgarle representación parlamentaria a los territorios de Ultramar; por reconocer constitucionalmente la igualdad jurídica entre la Metrópoli y los referidos territorios ultramarinos; y, por reforzar la presencia americana en los principales órganos del Estado. La cristalización del paradigma territorial inclusivo en 1808 sería la razón, pues, por la que el Artículo 87 del texto de Bayona dispuso que «los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la metrópoli»; de que la Junta Central declarara – en el Decreto de 22 de enero de 1809, y como respuesta patriótica al principio de igualdad territorial constitucionalizado en Bayona – que los dominios españoles en Ultramar no eran «propiamente colonias o factorías», sino una parte esencial de la Monarquía española, a la vez que reconocía el derecho de dichos territorios a tener representación en la Junta en cuestión; y de que – en 1812 – el Artículo 10 del texto constitucional de Cádiz considerase como un territorio único a las diversas partes geográficamente inconexas que entonces constituían «el territorio de las Españas», ámbito espacial de aplicación del orden constitucional doceañista.

Ahora bien, no cabe duda de que la articulación del referido “paradigma inclusivo” estuvo determinada por las circunstan-

cias de la invasión napoleónica a España, que condicionaron la necesidad del apoyo de los territorios ultramarinos para la lucha que se libraba en la Península, tanto en el contexto de Bayona como en el de Cádiz. Fueron dichas circunstancias, amén de la necesidad de sosegar los ánimos independentistas en Ultramar, las que determinaron la utilización del principio de igualdad territorial para articular las relaciones entre la Metrópoli española y sus posesiones coloniales, lo que evidentemente permitió construir la ficción jurídica de establecer relaciones de igualdad entre territorios relacionados por vínculos coloniales y, en consecuencia, crear una cortina de humo para velar las relaciones de subordinación territorial ínsitas a todo vínculo colonial. La ficción del principio de igualdad territorial – en tanto fundamento del paradigma territorial inclusivo – estuvo condicionada por criterios de oportunidad política más que por razones de naturaleza jurídica, circunstancia que permitiría afirmar el carácter anómalo de su configuración, y también explicaría la más coherente articulación – desde la perspectiva político-jurídica de la época – del paradigma territorial excluyente en las Cortes Constituyentes de 1836-37, modelo éste que segregaba a los enclaves ultramarinos del orden constitucional previsto para la Península, y que estaría vigente en España hasta 1898.

¹ Así lo destaco en A.F. Franco, *El plan de repliegue estratégico de Jovellanos en América (1810)*, en I. Fernández Sarasola et al. (eds.), *Jovellanos, el valor de la razón (1811-2011)*, Gijón, Acción Cultu-

ral Española-Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, 2011, pp. 349-356.

² Cfr. D. Ramos, *Las Cortes de Cádiz y América*, in «Revista de Estudios Políticos», n. 126, 1962,

pp. 433-639; J. Varela Suanzes-Carpegna, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, CEC, 1983, *passim*; M. Lorente, *América en Cádiz (1808-*

- 1812), en P. Cruz Villalón *et al.*, *Los orígenes del constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica: un estudio comparado*, Sevilla, Junta de Andalucía, 1993, pp. 17-66; R.L. Blanco Valdés, *El 'problema americano' en las primeras Cortes liberales españolas (1810-1814)*, en Ivi, pp. 67-106; M.T. Berrueto León, *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Madrid, CEC, 1986, *passim*; M.L. Rieu-Millan, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz (Igualdad o independencia)*, Madrid, CSIC, 1990, *passim*; M. Chust, *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Valencia, Fundación Instituto Historia Social, 1999, *passim*; M. Lorente, *La Nación y las Españas: representación y territorio en el constitucionalismo gaditano*, Madrid, UAM Ediciones, 2010, *passim*; y, I. Fernández Sarasola, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid, CEPC, 2011, pp. 231 ss.
- ³ Vid. el texto de la citada Orden de 19 de mayo de 1808 en *Actas de la Diputación general de españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808*, en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg, como Lugarteniente general del Reino, y la Junta Suprema de Gobierno, con fecha de 19 de mayo del mismo año, Madrid, Imprenta de J.A. García, 1874, pp. 5-6. En adelante, *Actas de Bayona*.
- ⁴ Cfr. el texto del Decreto de 25 de mayo de 1808 en «Gaceta de Madrid», n. 53, de 3 de junio de 1808.
- ⁵ Vid. Proclama de 25 de mayo de 1808, en *Ibid.*
- ⁶ Así también lo considera el profesor I. Fernández Sarasola, *Una Constitución para España: El Estatuto de Bayona*, estudio preliminar de la obra *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid, Iustel, 2007, p. 34.
- ⁷ Lo que puede inferirse del tenor del Decreto y la Proclama de 25 de mayo de 1808 anteriormente citados, si bien apunta Sanz Cid

que Napoleón llega a este convencimiento por la insistencia al respecto del Duque de Berg. Cfr. C. Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, Madrid, Reus, 1922, pp. 65 ss.

- ⁸ Sobre el proceso de elaboración de la Constitución de Bayona vid. especialmente Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, cit., *passim*. Consúltese asimismo P. Conard, *La Constitution de Bayonne (1808). Essai d'édition critique*, Paris, Édouard Cornély et Cia., 1910, *passim*; y, el estudio preliminar de Fernández Sarasola a *La Constitución de Bayona (1808)*, cit., pp. 27-100.

- ⁹ Vid. E. Martiré, *La Constitución de Bayona entre España y América*, Madrid, CEPC/BOE, 2000, p. 37; y, Fernández Sarasola, *Una Constitución para España: El Estatuto de Bayona*, cit., p. 93.

- ¹⁰ Vid. Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, cit., p. 80.

- ¹¹ Vid. el texto de ese primer proyecto constitucional en la que hoy por hoy constituye la más completa y solvente compilación de fuentes documentales sobre el proceso de elaboración de la Constitución de Bayona: I. Fernández Sarasola, *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 189-195.

- ¹² Cfr., ivi, pp. 190-191.

- ¹³ Vid. Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, cit., p. 183.

- ¹⁴ Sobre la creación y funcionamiento de esta Comisión véase ivi, pp. 208 ss.

- ¹⁵ Cfr. *Informe sobre el primer proyecto de Estatuto, de la Comisión reunida en la Corte (28 de mayo de 1808)*, en Fernández Sarasola, *La Constitución de Bayona (1808)*, cit., pp. 196-200 (la cita en p. 197). El informe en cuestión puede consultarse igualmente en Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, cit., pp. 212-219 (en esta última obra cfr. la cita en pp. 214-215).

- ¹⁶ Vid. el texto del tercer proyecto constitucional en Fernández Sarasola, *La Constitución de Bayona (1808)*, cit., pp. 225-237.

- ¹⁷ Así, por ejemplo, dos textos constitucionales de inobjetable influjo en el primer proyecto de Constitución de Bayona fueron la Constitución francesa del 22 Frimario, año VIII (13 de diciembre de 1799), y la Constitución de Holanda de 1806, y en ambas normas se preceptuaba que el régimen colonial se regularía por leyes especiales (véanse artículos 91 y 2º de la Sección primera respectivamente), lo que obviamente implica que el modelo desarrollado en Bayona para regular la cuestión colonial se apartaba por completo de estos referentes. Cfr. los citados textos constitucionales en Fernández Sarasola, *La Constitución de Bayona (1808)*, cit., pp. 147-155 y, pp. 171-173 respectivamente. Sobre los textos constitucionales de mayor influjo en la Constitución de Bayona vid. Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, cit., pp. 173-174; P. Cruz Villalón, *La Constitución de 1808 en perspectiva comparada*, in «Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol», n. 58-59, 2007, pp. 83-93; y, M. Martínez Sospedra, *El Estatuto de Bayona: originalidad e imitación en la primera Constitución española*, in «Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol», n. 58-59, 2007, pp. 95-131.
- ¹⁸ También el profesor Martiré valora significativamente el innovador orden normativo que, respecto a los territorios españoles de Ultramar, pretendía poner en planta Napoleón, al punto de considerar que al promulgarse la Constitución de Bayona surgía lo que ha denominado un «Nuevo Derecho Indiano». Como quiera que el referido nuevo orden napoleónico nunca llegó a desarrollarse para América, amén de que el texto constitucional bayonés refrendaba el principio de unidad de códigos, nos parece discutible denominarlo del modo en que lo hace este autor, de ahí que, a nuestro juicio, lo que verdaderamente hizo el Emperador

- francés en Bayona fue diseñar y constitucionalizar las bases de una nueva manera de articular la organización política de los territorios ultramarinos, razón por la cual distinguimos lo que aquí se califica como el *modelo bayonés de organización política colonial*, que quedó formulado *in nuce*. Vid. los argumentos de E. Martíre respecto a lo que denomina «Nuevo Derecho Indiano» en, *La Constitución de Bayona entre España y América*, cit., pp. 83-88.
- ¹⁹ Una consideración similar en Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, cit., pp. 291-292.
- ²⁰ Cfr. artículo 82 del tercer proyecto constitucional, en Fernández Sarasola, *La Constitución de Bayona (1808)*, cit., p. 233.
- ²¹ Cfr. *Ibid.*
- ²² Cfr. artículo 84 del tercer proyecto.
- ²³ Desde la primera Junta participaron a título de representantes de los territorios de Ultramar los diputados Francisco Antonio Cea, natural de Guatemala y Director del Real Jardín Botánico de Madrid; Nicolás Herrera, natural de Buenos Aires; José Ramón Milá de la Roca, hacendado y comerciante del Río de la Plata; José Joaquín del Moral, natural de la Nueva España y Canónigo de la Iglesia Metropolitana de México; e Ignacio Sánchez de Tejada, natural de Santa Fe de Bogotá. En la sexta Junta se presenta por primera vez, y es admitido, José Hipólito Odoardo y Grandpré, hacendado natural de Caracas. Cfr. *Actas de Bayona*, pp. 19 ss. Vid. un interesante comentario sobre el proceso de integración de la referida representación americana en Martíre, *La Constitución de Bayona entre España y América*, cit., pp. 39-41.
- ²⁴ Vid. *Dictamen presentado por D. José Ramón Milá de la Roca y D. Nicolás Herrera, diputados por las provincias del Virreinato del Río de la Plata*, en *Actas de Bayona*, pp. 113-115.
- ²⁵ El tenor del citado artículo 82 del tercer proyecto era el siguiente:
- «Las colonias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la Metrópoli».
- ²⁶ Vid. *Dictamen presentado por D. José Ramón Milá de la Roca y D. Nicolás Herrera, diputados por las provincias del Virreinato del Río de la Plata*, en *Actas de Bayona*, p. 114.
- ²⁷ Cfr. al respecto las observaciones de los diputados rioplatenses José Ramón Milá de la Roca y Nicolás Herrera, en *Actas de Bayona*, p. 115.
- ²⁸ Sobre el complejo entramado histórico-institucional del referido conflicto vid. en especial R. L. Blanco Valdés, *Rey, Cortes y Fuerza Armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Madrid, Siglo XXI, 1988, *passim*.
- ²⁹ Sobre este particular vid. M. Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Imprenta de los Hijos de J. A. García, 1885 (edición facsimilar, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992), t. I, pp. 436 ss.; y, M. Artola, "Estudio Preliminar" a M. Artola y R. Flaquer Montequí, *La Constitución de 1812*, Madrid, IUSTEL, 2008, pp. 22 ss.
- ³⁰ Cfr. Conde de Toreno, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, (Presentación de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna), Madrid, CEPCE, 2008, edición digital: <<http://www.cepc.gov.es/publicaciones/libros?IDP=2416>>, diciembre 2013, y también en <<http://www.bibliotecadehistoriaconstitucional.com>>, diciembre 2013, libro 8º, pp. 476-477. En adelante, *Historia del levantamiento*.
- ³¹ Cfr. el texto íntegro de la citada norma en *Historia del levantamiento*, libro 8º, pp. 477-478.
- ³² Ivi, p. 478.
- ³³ Como botones de muestra vid. los poderes de los vocales elegidos por Puerto Rico (Ramón Power), y por Nueva Granada (Antonio Narváez y la Torre), en Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, cit., t. I, pp. 371-376.
- ³⁴ Sobre estos particulares vid. Jovellanos, *Memoria en defensa de la Junta Central*, cit., pp. 384-386; y pp. 548-554.
- ³⁵ Cfr. el *Último Decreto de la Junta Central sobre la celebración de las Cortes*, de 29 de enero de 1810, en Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, cit., t. I, pp. 614-620.
- ³⁶ Cfr. Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, cit., t. I, p. 616.
- ³⁷ Cfr. Toreno, *Historia del levantamiento*, libro 11º, pp. 656-659.
- ³⁸ Cfr. Toreno, *Historia del levantamiento*, libro 12º, p. 768.
- ³⁹ Sobre la importancia del apoyo económico que recibía la Regencia de las provincias de Ultramar véase Toreno, *Historia del levantamiento*, libro 11º, pp. 671-672 y, libro 13º, p. 832.
- ⁴⁰ Cfr. Real Decreto de 14 de febrero de 1810, en Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, cit., t. II, pp. 599-600.
- ⁴¹ Cfr. Ivi, p. 599.
- ⁴² Cfr. Ivi, p. 600.
- ⁴³ Circunstancia que Toreno destaca especialmente: «Desafionada la Regencia a la institución de Cortes había postergado el reunirlos, no cumpliendo debidamente con el juramento que había prestado al instalarse, de contribuir a la celebración de aquel augusto congreso en la forma establecida por la suprema Junta Central, y en el tiempo designado en el decreto de creación de la Regencia», cfr. Toreno, *Historia del levantamiento*, libro 12º, p. 768.
- ⁴⁴ Vid. Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, cit., t. I, pp. 654-655.
- ⁴⁵ Ivi, pp. 656 y pp. 667-668.
- ⁴⁶ Cfr. el Edicto de 18 de agosto de 1810 en Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, cit., t. II, pp. 601-603.
- ⁴⁷ Cfr. Ivi, pp. 605-615.
- ⁴⁸ Cfr. Ivi, pp. 617-618.
- ⁴⁹ DSC (Diario de Sesiones del Congreso), n. 7, de 1 de octubre de 1810, p. 18.
- ⁵⁰ Cfr. DSC, n. 9, de 3 de octubre de 1810, p. 21.
- ⁵¹ Vid. DSC, n. 22, de 16 de octubre

- de 1810, p. 47.
- ⁵² Cfr. Toreno, *Historia del levantamiento*, Libro 18º, p. 1046.
- ⁵³ Cfr. Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, cit., t. II, p. 630.
- ⁵⁴ Cfr. el texto íntegro del Decreto de las Cortes de 15 de octubre de 1810 en ivi, pp. 630-631.
- ⁵⁵ Al respecto refiere Toreno: «Vol-vieron durante estos meses a ocupar a las Cortes diversas veces las provincias de Ultramar. Estimulaban a ello sus diputados y el deseo de hacer el bien de aquellas regiones, como también el de apagar el fuego insurreccional que cundía y se aumentaba», cfr. *Historia del levantamiento*, libro 13º, p. 839.
- ⁵⁶ Vid. un interesante comentario sobre las proposiciones y debates en materia de Ultramar hasta la promulgación del referido Decreto de 9 de febrero de 1811 en R. M. Labra, *América y la Constitución española de 1812*, Madrid, Tipografía del Sindicato de Publicidad, 1914, pp. 68 ss. Sobre este particular véase igualmente Ramos, *Las Cortes de Cádiz y América*, cit., pp. 511 ss.
- ⁵⁷ Cfr. Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, cit., t. II, p. 653.
- ⁵⁸ Cfr. *Ibid.*
- ⁵⁹ Cfr. *Ibid.*
- ⁶⁰ Sobre el intenso debate suscitado en las Cortes gaditanas respecto de esta cuestión, vid. Ramos, *Las Cortes de Cádiz y América*, cit., pp. 511-538; y, Blanco Valdés, *El 'problema americano' en las primeras Cortes liberales españolas (1810-1814)*, cit., pp. 73 ss.
- ⁶¹ Respecto de esta cuestión aquí nos limitaremos a comentar, en apretada síntesis, algunas ideas esenciales contenidas en la pionera obra de Varela Suanzes-Carpegna, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, cit.
- ⁶² Sobre la clasificación doctrinal de los diputados doceañistas véase ivi, pp. 10 ss.
- ⁶³ Es el caso del anteriormente citado profesor Varela, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, cit., p. 222.
- ⁶⁴ Sobre este extremo vid. J. Varela Suanzes-Carpegna, *Tradición y liberalismo en Martínez Marina*, Oviedo, Caja Rural Provincial de Asturias-Facultad de Derecho de Oviedo, 1983, pp. 19 ss. También en Id., *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, CEPC, 2007, pp. 225 ss.
- ⁶⁵ Sobre el concepto de Nación para los diputados americanos vid. Varela, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, cit., pp. 221-244; Id., *Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo*, en *Las Cortes de Castilla y León (1188-1988)*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1990, vol. II, pp. 217-245 (también en, *Política y Constitución en España (1808-1978)*, cit., pp. 197 ss.).
- ⁶⁶ Ramos Arizpe, *Apud Varela, La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, cit., p. 240.
- ⁶⁷ Como propugnaba, verbigracia, el también diputado novohispano José Miguel Guridi y Alcocer, *Apud*, ivi, p. 241.
- ⁶⁸ Al respecto vid. Ramos, *Las Cortes de Cádiz y América*, cit., pp. 511 ss.; Blanco Valdés, *El 'problema americano' en las primeras Cortes liberales españolas (1810-1814)*, cit., pp. 73 ss.; M. Chust, *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Valencia, Fundación Instituto Historia Social, 1999, pp. 53 ss.; Id., *La cuestión nacional americana en el doceañismo español*, en J. Cano Bueso (ed.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 217-233.
- ⁶⁹ Sobre este particular vid. A. Pons, *Blanco-White y América*, Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, Oviedo, Universidad de Oviedo, 2006, *passim*. Sobre el pensamiento constitucional que Blanco-White expone en *El Español* vid. J. Varela Suanzes-Carpegna, *Un precursor de la Monarquía par-*
- lamentaria: Blanco-White y El Español (1810-1814)*, in «Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)», n. 79, 1993, pp. 101-120; y, M. Moreno Alonso, *Las ideas constitucionales de Blanco White*, en Cano Bueso (ed.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, cit., pp. 521-543.
- ⁷⁰ Quizás por ello Labra consideraba que el principal error de las Cortes de Cádiz en materia de Ultramar «consistió en creer que la promulgación del nuevo Código constitucional bastaría para dominar la insurrección americana». Cfr. Labra, *América y la Constitución española de 1812*, cit., pp. 105-106.
- ⁷¹ *Real Decreto de 13 de agosto de 1836, mandando a publicar la Constitución de 1812*, en *Decretos de la Reina Doña Isabel II*, Madrid, Imprenta Real, 1836, t. XXI, p. 330. En adelante, *Decretos de Isabel II*.
- ⁷² Vid. una relación de las referidas normas contradictorias en [N. Ponce de León], *Información sobre reformas en Cuba y Puerto Rico*, Nueva York, Imprenta de Hallet y Breen, 1867, t. I, pp. XII-XIII.
- ⁷³ Cfr. DSC, n. 169, de 14 de abril de 1837, pp. 2749-2750.
- ⁷⁴ Cfr. *Real Decreto de 21 de agosto de 1836, de Convocatoria a Cortes*, en *Decretos de Isabel II*, t. XXI, pp. 337-344 (la cita en p. 342). La cursiva es nuestra.
- ⁷⁵ Vid. Artículo 21 del Real Decreto de 21 de agosto de 1836, en ivi, p. 342.
- ⁷⁶ Respecto del estatuto político-jurídico de los territorios españoles de Ultramar existe una larga polémica. Vid. sobre el particular, entre otros: R. Levene, *Las Indias no eran colonias*, Madrid, Espasa-Calpe, 1973; M. Hernández Sánchez-Barba, *La Monarquía española y América, un destino común*, Madrid, Rialp, 1990; A. Pagden, *El imperialismo español y la imaginación política*, Barcelona, Planeta, 1991; J. Alvarado, *Constitucionalismo y codificación en las provincias de Ultramar. La supervivencia del Antiguo Régimen en*

la España del XIX, Madrid, CEPC, 2001; y, A.M. Bernal, *España, proyecto inacabado. Costes/beneficios del Imperio*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

⁷⁷ Sobre la influencia del utilitarismo de Bentham en los constituyentes de 1836-1837 vid., J. Varela Suanzes-Carpegna, *La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX*, in «Revista de las Cortes Generales», n. 10, 1987, pp. 27-109 (especialmente, pp. 75-90); y, F. Fernández Segado, *Pragmatismo jurídico y concertación política: dos ideas clave en la obra de los constituyentes de 1837*, in «Revista de Derecho Político», UNED, n. 20, Invierno 1983-1984, pp. 33-65 (especialmente, p. 59).

⁷⁸ Cfr. *Dictamen de la Comisión de Constitución proponiendo a las Cortes las bases de la reforma que cree debe hacerse en la Constitución de 1812*, en Apéndice primero al DSC, n. 43, de 30 de noviembre de 1836, p. 2.

⁷⁹ Cfr. *Ibid.*

⁸⁰ Cfr. *Ibid.*

⁸¹ Como puso de manifiesto el diputado Agustín Argüelles cuando, al contestar como miembro de la Comisión de Constitución a una objeción sobre la facultad regia de convocar las Cortes, argumentaba: «[...] la Comisión ahora, al establecer esta base [se refiere a la tercera de las propuestas en el citado Dictamen de 30 de noviembre de 1836], prescinde de Filipinas y Puerto Rico [olvida mencionar también a Cuba], aunque las considera tan acreedoras como la Metrópoli, dejando a la prudencia del Gobierno que provea lo necesario para cuando llegue este caso con respecto a ellas: dejando sólo a la Península e islas adyacentes como partes integrantes de la Monarquía española, es claro que falta una de las razones poderosas e irresistibles que obligaron a las Cortes generales a fijar el tiempo de la convocatoria», cfr. DSC, n. 64, de 21 de diciembre de 1836, p. 736.

⁸² Cfr. Argüelles, DSC, n. 167, de 12 de abril de 1837, p. 2700.

⁸³ Otra es la interpretación que hace sobre este particular A. Colomer Viadel, *El sistema político de la Constitución española de 1837*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 67.

⁸⁴ Cfr. DSC, n. 163, de 8 de abril de 1837, p. 2576.

⁸⁵ Cfr. *ivi.*, pp. 2576-2577.

⁸⁶ Cfr. Apéndice primero al DSC, n. 43, de 30 de noviembre de 1836, p. 2.

⁸⁷ Vid. *Dictamen de las Comisiones reunidas de Ultramar y Constitución, de 10 de febrero de 1837, proponiendo que las provincias ultramarinas de América y Asia sean regidas y administradas por leyes especiales*, en Apéndice al DSC, n. 112, de 12 de febrero de 1837, pp. 1491-1493.

⁸⁸ Sobre el influjo del constitucionalismo europeo en el texto constitucional de 1837 vid., Varela Suanzes-Carpegna, *La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional*, cit., pp. 101-102.

⁸⁹ Fue precisamente ésta una de las razones en las que se apoyó Cristóbal Pascual, diputado por Málaga, para descalificar al Proyecto de Constitución presentado por la Comisión, expresando al respecto: «El proyecto de Constitución que se ha presentado a la deliberación del Congreso no es nacional, es extranjero; no es el resultado del análisis de nuestros Códigos, es la obra de la meditación, exacta en verdad, juiciosa, discreta y detenida, sobre las Constituciones que rigen en Europa, y particularmente sobre la Carta francesa de 1830», cfr. DSC, n. 143, de 15 de marzo de 1837, p. 2152.

⁹⁰ Cfr. J. Guadet, J.B. Duvergier, P.A. Dufau, *Collection des constitutions, charters et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques*, París, Pichon et Didier, 1830, t. I, p. 251.

⁹¹ Cfr. *ivi.*, p. 195.

⁹² Según puede comprobarse de la lectura de la disposición general

segunda del referido texto constitucional: «L'administration des colonies hollandaises est réglée par des lois particulières. Les revenus et les dépenses des colonies seront regardées comme faisant partie des revenus et des dépenses de l'Etat». Cfr. la citada Constitución de Holanda en Guadet, Duvergier, Dufau, *Collection des constitutions, charters et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques*, cit., t. III, pp. 148-151 (la cita en p. 149).

⁹³ No obstante, es una cuestión que sorprendentemente pasan por alto algunos autores que han estudiado el influjo del constitucionalismo francés en las Constituciones españolas de este período; verbigracia, J.M. Vera Santos, *La influencia del constitucionalismo francés en la fase de reafirmación constitucional española (1837-1845)*, in «Revista de Derecho Político», UNED, n. 67, 2006, pp. 167-210. Tampoco aprecia la influencia del constitucionalismo francés sobre este particular Colomer Viadel, *El sistema político de la Constitución española de 1837*, cit., pp. 653-656. En cambio, sí aprecian el influjo del constitucionalismo francés en este punto J. Alvarado, *Constitucionalismo y codificación en las provincias de Ultramar. La supervivencia del Antiguo Régimen en la España del XIX*, Madrid, CEPC, 2001, p. 43, nt. 55; y, Fradera, *Colonias para después de un imperio*, cit., p. 181.

⁹⁴ Cfr. *Decreto de las Cortes de 19 de abril de 1837, declarando que las provincias ultramarinas de América y Asia serán administradas por leyes especiales*, en *Decretos de Isabel II*, t. XXII, pp. 165-166.

⁹⁵ Cfr. *Real Orden de 22 de abril de 1837*, en J. Rodríguez San Pedro (ed.), *Legislación Ultramarina*, Madrid, Imprenta de Viota, Cubas y Vicente, 1865, t. I, pp. 1-2.

⁹⁶ Cfr. *ivi.*, p. 2.

⁹⁷ Sobre este particular vid. Fradera, *Gobernar colonias*, cit., pp. 71 ss.

⁹⁸ Cfr. *Proyecto de Constitución, presentado a las Cortes por la Comisión*

especial nombrada al efecto, en Apéndice primero al DSC, n. 124, de 24 de febrero de 1837, p. 1759.

- ⁹⁹ El Artículo adicional segundo fue aprobado sin discusión por las Cortes Constituyentes, conforme a lo previamente acordado en el citado Dictamen de 10 de febrero de 1837. Cfr. DSC, n. 182, de 27 de abril de 1837, p. 3042.

- ¹⁰⁰ Sobre los modelos constitucionales configurados en España a lo largo del siglo XIX vid., por todos, el artículo de síntesis de J. Varela Suanzes-Carpegna, *La construcción del Estado en la España del siglo XIX. Una perspectiva constitucional*, in «Cuadernos de Derecho Público», n. 6, 1999, pp. 71-81. El mismo estudio en la obra del ci-

tado autor, *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, CEPC, 2007, pp. 9-18.