

EL PRIMER PRECEDENTE DIRECTO DE LOS ACTUALES ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: LAS "CONSTITUCIONES AUTONÓMICAS" DE CUBA Y PUERTO RICO¹

César Aguado Renedo

1. La pérdida de los territorios insulares de Cuba y Puerto Rico supuso la culminación de la independencia respecto de la Corona española de las distintas extensiones territoriales centro y sudamericanas. Ahora bien, a diferencia de estas extensiones territoriales, creo no afirmar nada erróneo si digo que Cuba y Puerto Rico tenían la doble peculiaridad, por un lado, de ser objeto de un mayor sentimiento por parte de la metrópoli, sobre todo en el caso de la primera isla, por la consabida emigración española a la misma en busca de mejoras económicas y, por otro, de encarnar el simbolismo de constituir las últimas manifestaciones del otrora poderoso imperio, con lo que implicaba su pérdida para el no sé si típico, pero en todo caso seguro tópico, orgullo español, en unos momentos en los que el sentimiento común no era precisamente calificable de optimista. Ello hacía de tales territorios insulares el centro de una muy especial atención política y social en orden a su conservación.
2. Como es lógico pensar, el intento de conservación de tales islas dentro de la Corona, se hizo, habida cuenta de la ya larga experiencia de independización de las extensiones territoriales centro y sudamericanas, tratando de contemporizar su carácter de territorios españoles con las pretensiones de los movimientos, autonomistas primero e independentistas después, de las islas. Se trató de una contemporización demasiado tardía, como veremos a continuación y, desde una perspectiva actual, parece que prácticamente imposible en aquel contexto, de modo que ni de la forma que se llevó a cabo ni de ninguna otra, hubiera tenido éxito.
3. En efecto, fue tardía porque, aunque ya en junio de 1893 Antonio Maura presentó un proyecto de ley para otorgar un amplio régimen de autonomía administrativa y, sobre todo, **política** a la isla de Cuba, y en marzo de 1895 Abarzuza presentó otro -paradójicamente más moderado que el de Maura cuando sin embargo ya había comenzado la segunda guerra por la independencia de esta isla-, que llegó a ser aprobado por el Congreso²,

¹ El texto que se ofrece es el de una conferencia pronunciada en el marco del Symposium "Re-generación del 98. Enfoques multidisciplinarios", celebrado los días 13 y 14 de marzo de 1998 en la sede de la New York University en Madrid, a su vez una versión algo diferente del epígrafe correspondiente a esta materia en mi monografía *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, C.E.C., Madrid, 1996. Agradezco a la profesora E. GRANGER, organizadora que fue de aquél Symposium, la amabilidad de permitir su reproducción.

² Cfr. P. DE AZCÁRATE, *La guerra del 98*, Alianza Editorial, Madrid, 1968, pp. 21 y 22.

ninguno de ellos llegó a entrar en vigor. Sólo al final de 1897 (el 25 de Noviembre, concretamente), se expiden un conjunto de normas regulador del régimen que quería darse a las islas, compuesto concretamente por tres Reales Decretos: a) un Real Decreto por el que se extendían los derechos del Título I de la Constitución a los habitantes de las Antillas; b) otro por el que se ordenaba la promulgación y observación en Cuba y Puerto Rico de la Ley Electoral de 26 de Junio de 1890; c) y, por último, los que aquí van a centrar nuestra atención, que son los Reales Decretos en virtud de los cuáles se aprobaban unas normas de denominación sorprendente para la época: las «*Constituciones autonómicas* de Cuba y Puerto Rico».

4. Los dos términos de la expresión -"Constitución" y "autonómica"- llaman la atención. El primero, desde el punto de vista jurídico-constitucional, porque el art. 89 de la Constitución en esos momentos vigente, la de 1876, disponía que las normas reguladoras de las provincias de Ultramar³ serían «leyes especiales»: no, pues, Constituciones. Es más, el Artículo Adicional 2º de la propia Constitución autonómica disponía que «una vez aprobada por las Cortes del Reino la presente Constitución para las islas de Cuba y Puerto Rico, no podrá modificarse sino en virtud *de una ley* y a petición del parlamento insular».
5. Parece claro, pues, que el nombre de "Constitución" respondía más que a lo que entonces y hoy se entiende formalmente por tal, a su sentido sustancial, esto es, a que materialmente disponía los contenidos característicos de la norma designada como "Constitución". Buena prueba de esa concepción no-formal, es que su promulgación se realizó mediante Real Decreto, esto es, mediante una norma no ya que no fuera Constitución, sino que no era ley. En la Exposición de Motivos del Real Decreto aprobador de estas Constituciones -sumamente interesante por lo que aclara respecto a las mismas-, el Gobierno achaca a "la angustia de las circunstancias" esta forma normativa de promulgación y reconoce que "hubiera sido mejor la pública discusión en el Parlamento y el análisis de opinión en la prensa en la cátedra y en el libro". La propia Exposición de motivos indica también que esta Constitución había de presentarse "a la sanción parlamentaria" (frente a lo que establecía la Constitución en ese momento vigente en la metrópoli, que atribuía la facultad sancionatoria de las leyes al Rey: art. 51, como era lo propio en una monarquía constitucional); pero lo cierto es que la única reforma de la misma que tuvo lugar se realizó mediante Real Decreto (de 8 de marzo de 1898)⁴.

³ Debe entenderse provincias en sentido estricto, pues, aunque existían colonias que eran una provincia en sí mismas (p. ej., Puerto Rico), existían otras que comprendían varias (p. ej., Cuba estaba dividida en seis).

⁴ La reforma afectó a los arts. 6º y 7º, que regulaban los requisitos para poder ser elegidos miembros del Consejo de Administración de la Isla.

6. Pero si era llamativa la designación de tales normas como "Constituciones", más lo era la denominación de "autonómicas", porque hasta ese momento no se había utilizado para calificar ninguna norma: existía el término "federal" (concepto, este del federalismo que, como es sabido, constituye una creación genuinamente americana) pero no el de "autonómico". De nuevo la Exposición de motivos de dichas Constituciones se encargaba de subrayar tanto la originalidad de tal denominación como de aclarar la proveniencia de la misma de un partido político insular: el Partido "autonomista", que surgió como partido liberal y acabó propugnando el independentismo; afirmaba en concreto dicha Exposición: "... la Constitución autonómica que el Gobierno propone para las islas de Cuba y Puerto Rico no es exótica, *ni copiada ni imitada*; es una organización propia, por los españoles antillanos concebida y predicada, por el partido liberal gustosamente inscrita en su programa... y que se caracteriza *por un rasgo que ningún régimen colonial ha ofrecido hasta ahora*: el de que las Antillas puedan ser *completamente autónomas*, en el sentido más amplio de la palabra, *y al propio tiempo tener representación y formar parte del Parlamento nacional*"⁵.
7. Conviene poner de relieve respecto de esta originalidad, sin embargo, que, 'curiosamente', el Presidente de los Estados Unidos, Grover Cleveland, un año antes en su mensaje al Congreso de EEUU de 7 de diciembre de 1896, en lo que parece constituir un clara advertencia premonitoria de lo que iba a ser la intervención norteamericana en las colonias, empleaba, e incluso describía con notable buen sentido el término "autonomía", al aconsejar a España que ofreciera a Cuba "un sistema de verdadera y genuina autonomía"⁶.
8. En todo caso, ha de insistirse en que esta calificación de "autonómica" se trataba de una calificación hasta entonces inexistente para designar cualquier otro régimen jurídico de una unidad territorial, incluidas las colonias⁷, y que por primera vez se incorporaba a la intitulación de una norma tan relevante término.
9. Ya puestos a ser originales, los autores de estas normas no pararon mientes, e introdujeron, más que un nuevo tipo de normas, otra denominación

⁵ Las cursivas son mías.

⁶ El texto original del discurso decía así en este apartado: "*It would seem that if Spain should offer to Cuba genuine autonomy -a measure of home rule which, while preserving the sovereignty of Spain, would satisfy all rational requirements of her Spanish subjects- ...*". (*The Annals of America*, Volume 12 (1895-1904), editado por Encyclopaedia Britannica, Inc., USA, 1976, p. 122).

⁷ La Exposición de motivos de dichas normas no pierde de vista que hay otras "colonias autónomas", y cita el caso de Canadá, dependiente en aquel momento de la metrópoli inglesa.

normativa que sería de uso común en los regímenes constitucionales posteriores: los «**Estatutos**». En este caso, el término designaba las normas emanadas por los propios Parlamentos insulares, denominándolas "Estatutos coloniales" (parece bastante evidente que por influencia anglosajona: como es sabido, el término anglosajón equivalente al nuestro de ley, es el de *statute*).

10. Pero el conjunto de denominaciones no convierte, por sí solo, un régimen colonial en uno autonómico. Ha de atenderse a la regulación sustancial que bajo esas denominaciones se disponía para concluir si, realmente, se otorgaba autonomía, o no, bajo la veste de las nuevas normas. Y lo cierto y verdad es que ello, en el caso que nos ocupa, fue así hasta extremos poco concebibles entonces, que reflejaban, sin duda, el intento, desesperado cabría decir posiblemente, por mantener la vinculación a España de aquellos territorios insulares y -también deduzco- el deseo de que se creyese que esta vez, frente a los intentos fracasados anteriores (proyectos de Maura y de Abarzuza), el asunto iba en serio. Obsérvese, si no, los aspectos más relevantes de dicha regulación sustancial que se establecía.

11. - A los efectos oportunos, las funciones que en la metrópoli correspondían al Rey, según estas normas eran ejercidas en las islas por un «Gobernador general» nombrado por aquél a propuesta del Consejo de Ministros, de modo que, por ejemplo, el poder legislativo correspondía «a las Cámaras insulares con el Gobernador general» (art. 3º), o las normas emanadas por ese poder legislativo («Estatutos coloniales», según antes se dijo) eran sancionados y promulgados por éste (art. 24). De manera totalmente coherente, por lo tanto, los actos que no realizara en calidad de Jefe de la Administración debían ser refrendados por el equivalente a los ministros de la colonia, llamados «Secretarios de Despacho» (art. 44). Interesa concluir aquí que, de acuerdo con lo que se acaba de exponer, el Gobernador general no era un mero 'delegado del Gobierno', puesto que reunía en su persona los caracteres no sólo de «representante de la Metrópoli» (art. 42)⁸, sino también de «autoridad superior de la colonia y Jefe de su administración» (art. 43), esto es, si se repara en sus cualidades, éstas eran, con la distancia inherente al tiempo y al régimen vigente en la metrópoli, las mismas que en nuestro actual sistema reúne un Presidente de Comunidad Autónoma, si bien con la diferencia, fundamental claro está, de que éste es elegido por la Asamblea misma, y no por ninguna autoridad.

12.- El parlamento de la colonia autónoma, era, como el de la metrópoli, bicameral. Ambas Cámaras disponían de autonomía reglamentaria y

⁸ En cuya virtud, p. ej., se le facultaba para dar cuenta al Gobierno central de los Estatutos coloniales que pudieran afectar a los intereses generales: art. 30.

organizativa (arts. 16 y 17) y sus miembros gozaban de las prerrogativas parlamentarias habituales (arts. 25 y 26). Pero su importancia venía determinada esencialmente por dos notas: en primer lugar, porque era el órgano encargado de recibir el juramento del Gobernador comprometiéndose a guardar las leyes garantizadoras de la autonomía (art. 29.1º); y en segundo lugar, porque los Secretarios de Despacho, esto es, quienes debían ejercer ordinariamente el poder ejecutivo, eran responsables ante las mismas (arts. 47 y 29.2º). Esto es, *mutatis mutandis*, en todos estos sentidos, los Parlamentos de las islas resultaban ser lo que son las actuales Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas actuales.

13.- Pero eran los ámbitos competenciales que se otorgaban a las islas en estas Constituciones lo que, desde luego, da una idea más exacta del tipo de autonomía concedido a aquellas últimas colonias. En realidad, casi superaban lo que hoy es un sistema federal: disponían, entre otras, de competencia sobre bancos y sistema monetario, crédito público, sanidad, división territorial y judicial, potestad reglamentaria de las leyes del Reino, cláusula residual favorable a la colonia y conformidad de los delegados de ésta en las relaciones comerciales exteriores⁹. En este ámbito de las competencias, pues, las islas no eran ya como las CCAA actuales, aun resultando el sistema autonómico español de hoy bastante más descentralizado que algunos de los llamados federales, sino bastante más autónomas que aquéllas.

14.- Finalmente, desde el punto de vista de la propia Constitución autonómica, si se ha reparado en ellas, han sido indicadas dos notas fundamentales:

15.a) que su sanción debía ser "parlamentaria" según rezaba la Exposición de motivos, es decir, contra el principio general que establecía la Constitución de la Corona, que otorgaba al Rey la sanción de las leyes, la de estas "Constituciones" correspondía al Parlamento..., donde -según la misma Exposición de motivos- debían estar también representados ambos territorios insulares.

16.b) y, sobre todo, que el Artículo Adicional 2º de la propia Constitución

⁹ Un siglo después, el caso del Puerto Rico actual, con su peculiar estatus respecto a Estados Unidos -como es sabido, Puerto Rico es "Estado Libre Asociado", pero la Cámara de Representantes norteamericana ha aprobado la posibilidad de realizar un referéndum en la isla cuyo resultado vincule a los EEUU en caso de que sea positivo a la integración de la isla- se presta a la irresistible tentación de la comparación en los términos de un conocido autor puertorriqueño, J. TRIAS MONGE: tras la ocupación de la isla por las tropas norteamericanas, "la Ley Foraker trajo de nuevo el gobierno civil, pero constituyó un desafortunado paso atrás en comparación con la Carta Autonómica". "La zona de acción del Gabinete y Parlamento puertorriqueños era amplia [con la "Constitución autonómica"], abarcando asuntos que aún le están vedados, total o parcialmente, a nuestro gobierno de hoy ...". (*Sociedad, derecho y justicia*, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1986, pp. 26 y 27).

autonómica, disponía que sólo a instancias del propio parlamento insular, y mediante una ley (no, pues, mediante una norma inferior) podría modificarse la misma, lo que, en términos modernos, diríamos que la confería hiperrigidez, en orden a garantizar la autonomía concedida. Obsérvese que esta capital garantía es, desde el punto de vista de las fuentes del Derecho, la característica más acusada de los actuales Estatutos de autonomía como fuentes del Derecho.

17.El análisis del contenido material de las Constituciones autonómicas, confirma de modo indubitable que eran realmente tales, esto es, que eran en verdad «autonómicas». Analizadas estas normas de forma sumaria como hemos hecho, volvemos a situarnos en el contexto en que fueron emanadas para reafirmar que tal emanación por el gobierno liberal de Sagasta fue, tanto política como históricamente, tardía. Políticamente, porque la actitud de la metrópoli, basada en buena medida en los intereses -de índole económica, sobre todo- de quienes componían el partido insular de la "Unión patriótica", forzó a los liberales cubanos a radicalizar sus postulados, de modo que se convirtieron en autonomistas primero y, con la figura de José Martí, en independentistas después. Históricamente, por el consabido suceso del barco norteamericano *Maine*, que permitió a los Estados Unidos entrar en la liza en defensa de sus intereses políticos y que, con sus consecuencias, fue el culmen de la crisis del 98. Pero, pese a ser intentos demasiado tardíos, su relevancia como precedente jurídico de los sistemas descentralizadores españoles posteriores es muy notable si se tiene en cuenta que estas "Constituciones autonómicas" no fueron meros proyectos, como los otros reseñados aquí al principio, sino que estuvieron formalmente vigentes en las colonias (el 1 de enero de 1898 prestó juramento el primer gobierno "autónomo" cubano) durante un año, hasta que las tropas norteamericanas se hicieron con las islas y las sustituyeron por sus propias normas.

18.La relevancia de estas Constituciones autonómicas de Cuba y Puerto Rico, desde el punto de vista jurídico-público, deviene, pues, de que resultan ser los verdaderos primeros precedentes de los Estatutos de autonomía actuales - como me parece haber demostrado- anteriores a los que habitualmente se entienden por tales: los Estatutos de autonomía de la Segunda República¹⁰. Para quien les habla ahora, ello constituyó en su momento un verdadero descubrimiento, toda vez que, en las monografías jurídicas dedicadas a la descentralización territorial del Estado, y en particular en las dos sin duda

¹⁰ Que, por supuesto, tienen una ligazón histórica inmediata con los actuales (cfr. la Disposición Transitoria 2ª de la Constitución de 1978), y que, naturalmente, son la fuente de inspiración de los mismos, pero no constituyen desde el punto de vista histórico, de acuerdo con lo dicho, sus primeros precedentes directos, posición que corresponde a los que hemos visto aquí.

más completas, de referencia obligada¹¹, no había llegado a ver, salvo que me haya pasado del todo desapercibida, siquiera una mera referencia a estos textos¹², lo que pone en evidencia -dicho sea de paso- la escasa fluidez entre historiadores y juristas. Por lo demás, no es que fueran textos precisamente desconocidos cuando no resulta inhabitual encontrar entre los historiadores referencias a estas normas y cuando en alguna obra, supongo que agotada hace tiempo y por tanto descatalogada, se puede consultar una relativamente extensa bibliografía sobre los mismos¹³.

19. Tal ausencia de referencias en las obras jurídicas cuando se alude a los precedentes de la descentralización, no hubiera sido excesivamente notoria si la similitud entre aquellos textos legales autonómicos y los actuales hubiera resultado sólo semántica, esto es, si se hubiese quedado únicamente en las denominaciones. Pero lo cierto es que, como ha tenido ocasión de verse, su semejanza trasciende, y con mucho, la mera denominación, y que también desde el punto de vista de la regulación material cabe considerar estas normas como los precedentes remotos más directos, sin duda, de esas tan peculiares y muy relevantes normas en nuestro sistema (calificadas de "normas constitucionales secundarias"¹⁴, o de parte esencial del conjunto normativo que conforma el "bloque constitucional"¹⁵ o, más expresivo aún, de la "Constitución territorial"¹⁶ de nuestro Estado desde 1978) que son los Estatutos de Autonomía.

¹¹ Me refiero a la de S. MARTIN RETORTILLO y R. ARGULLOL, *Descentralización administrativa y organización política*, I, Alfaguara, Madrid, 1973, y a la de A. RUBIALES, *La Región: historia y actualidad*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1983.

¹² Por ello -ha de insistirse- es imposible tomarlos como antecedentes directos de los Estatutos actuales, que lo son los de la Segunda República, pero ello no empece para que sí sean -insisto- el primer precedente histórico, por su notable similitud (salvadas las distancias del tiempo y circunstancias), con los textos autonómicos actuales.

¹³ Cfr., p. ej., la de A.Mª. LAZCANO Y MAZON, *Las Constituciones de Cuba*, Edit. Cultura Hispánica, Madrid, 1952.

¹⁴ F. RUBIO LLORENTE, "El bloque de constitucionalidad", *R.E.D.C.*, núm. 27, 1989, p. 25.

¹⁵ Como noción distinta, más restringida y esencial que la de bloque de la constitucionalidad (M. ARAGON REYES, "La reforma de los Estatutos de Autonomía", *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1992-1993. pp. 219-220).

¹⁶ En los términos de P. CRUZ VILLALÓN, "Introducción: la constitución territorial del Estado", *Autonomías*, núm. 13, 1991.