

# TRANSPOSICIÓN CONSTITUCIONAL EN ULTRAMAR O EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1870 PARA PUERTO RICO

CARMEN SERVÁN  
Universidad de Sevilla

## I. LA CONSTITUCIÓN COMO BASE

Llegado el momento revolucionario de 1868, la realidad ultramarina permanece llena de complejidades. Diferentes factores confluyen en el camino de las reformas: de una parte, herencias del pasado, como el régimen de especialidad instaurado en la Constitución de 1837 y que el constitucionalismo posterior sigue en sus planteamientos esenciales, mantienen un sistema jurídico basado en la discrecionalidad gubernativa de las autoridades y en la ausencia de derechos y libertades; de otra, disidencias del presente, principalmente las que existen entre aquellos que comprenden la libertad y las reformas democráticas como el único medio para producir, en sede antillana, un “satisfactorio resultado”<sup>1</sup>, y los que, convertidos por la fuerza de las circunstancias al credo revolucionario, no pueden desligarse con facilidad de un pensamiento de clara raíz conservadora y propietaria, mantienen viva la incertidumbre y la tibieza.

A los hombres revolucionarios les importará garantizar unos derechos, pero de igual manera les concierne también el respeto, tanto a unos intereses económicos establecidos, como a un orden social asentado en el tiempo y en la permisividad de los legisladores anteriores y, más aún, en el reconocimiento a una propiedad que, aunque recayera sobre seres humanos, tenía respaldo jurídico y estaba legitimada por la ley; les importará, sobre todo, conservar y salvar el orden público de los peligros que una inadecuada reforma pudiera ocasionar.

Son todas inquietudes revolucionarias que habrían de ser trasladadas a sede constitucional cuando se redacta el Título X de la Constitución bajo la denominación específica “De las provincias de Ultramar”. Los territorios de Cuba y Puerto Rico se contemplan en el primero de los dos artículos que componen este Título, dedicándose el segundo a las “provincias españolas situadas en el archipiélago filipino”<sup>2</sup>. De la propia redacción constitucional se desprenden ya algunas consideraciones:

---

1. Rafael M<sup>a</sup> de LABRA: *La Política Colonial y la Revolución Española de 1868. Discurso pronunciado en el Congreso de los Diputados españoles el 10 de Julio de 1871*. Madrid, 1915.

2. A la postura de España frente a otra de sus posesiones y, en concreto, a los territorios del Golfo de Guinea, se ha referido recientemente Carlos PETIT: *Detrimentum rei publicae. Constitución de España en Guinea* en J. M. PORTILLO y J. M. IÑURRITEGUI (Eds.): *Constitución de España. Orígenes y destinos*, Madrid, 1998, pp. 425-509.

Respecto a Filipinas, algunos datos pueden localizarse en Julia CELDRÁN RUANO: *Instituciones Hispanofilipinas del siglo XIX* (Capítulo III de la Segunda Parte: El periodo revolucionario y la política colonial (1868-1874), pp. 127-162), Madrid, 1994.

Art. 108: “Las Córtes Constituyentes reformarán el sistema actual de gobierno de las provincias de Ultramar cuando hayan tomado asiento los Diputados de Cuba ó Puerto-Rico, para hacer extensivos á las mismas, con las modificaciones que se creyeren necesarias, los derechos consignados en la Constitución”.

Se comienza formulando lo que podría ser una simple declaración de intenciones: “Las Córtes Constituyentes reformarán ...”. No se ofrecen, por lo que a primera vista parece, soluciones inmediatas. Se toma conciencia de una realidad que, no por más o menos ignorada en constitucionalismos anteriores, es menos importante en la configuración del régimen jurídico español; pero a ello no habría de seguir necesariamente la adopción de decisiones por virtud de la Constitución misma.

Y sin embargo, la situación reinante en las provincias ultramarinas y el propio Texto constitucional así habrían de reclamarlo. En el primer caso por tratarse de un régimen jurídico y político donde faltaban las más mínimas garantías de participación social y control gubernamental de las autoridades locales, basado en el poder político del Gobernador Superior Civil de las islas, y excluyente de un sector social al que ni siquiera se le reconoce la libertad esencial que supone no ser propiedad de nadie; en el segundo caso por significar la Constitución de 1869 un punto de inflexión en el constitucionalismo español, desde el momento en que rompe con los planteamientos jurídicos anteriores y entiende los derechos como fundamento y garantía del nuevo orden jurídico, acercándose a los principios democráticos de control y limitación de los poderes.

Aún así, las reformas, no por necesarias y auguradas, habrían de ser inmediatas. La indeterminación que supone la redacción en futuro del artículo constitucional (“reformarán”) ofrece la posibilidad de aplazarlas en aquellos casos en los que se considerara oportuno evitar la cuestión<sup>3</sup>.

Una configuración en futuro que habría de ser, además, condicionada: la Constitución exige que la reforma se realice “cuando hayan tomado asiento los Diputados de Cuba ó Puerto-Rico” y, más aún, que quien las lleve a cabo sean las propias “Córtes Constituyentes”. Es una condición que reafirma la indeterminación desde el momento en que los diputados americanos se encontraban excluidos de la Cámara desde 1837<sup>4</sup>, y su participación en el proceso constituyente haría necesaria la apertura de un proceso electoral. Para el caso de que éste no llegara a realizarse, por ser políticamente inconveniente o jurídicamente conflictivo, la consecuencia directa sería, tal y como del Texto constitucional puede deducirse, la imposibilidad de abordar cualquier tipo de reforma ultramarina.

Y conflictiva sin duda era la situación en los territorios de Ultramar: la isla de Cuba se había levantado en armas contra la Península y reclamaba su independencia, y en la de Puerto Rico, por su parte, ya hubo en los primeros momentos del

---

3. No es esta una técnica desconocida para los constituyentes. Parecido sistema se empleó en la regulación de la figura del jurado, donde la indeterminación temporal fue la vía de escape para una regulación inmediata (Art. 93: Se establecerá el juicio por jurados...).

4. Decreto de 19 de abril de 1837, publicado en la *Gaceta de Madrid* de 21 de abril.

levantamiento septembrino español un conato revolucionario comúnmente conocido como “grito de Lares”<sup>5</sup>. El fracaso de éste último, por general y poco trascendente, puede ser considerado signo evidente de su escasa fundamentación y arraigo<sup>6</sup>. Puerto Rico vendría a demostrar a España su lealtad y patriotismo y, sin embargo, habría de quedar siempre “bajo la influencia desastrosa de la insurrección cubana, utilizada hasta lo inverosímil por los enemigos de toda clase de reforma colonial”<sup>7</sup>.

La indeterminación temporal de la reforma ultramarina podría tener, pues, y según la ideología del que la contempla, una doble lectura: como exigencia constitucional, no inmediata pero sí efectiva, o como puerta falsa por la que aquella reforma se evitara.

Así las cosas, y mientras las reformas no se aborden, el régimen jurídico de referencia será su “sistema actual de gobierno”, ya que, aunque aprobada y vigente la Constitución antes de que aquellas se realicen (de otra forma no se entiende que el Texto constitucional específicamente las contemple), no parece que esté en la mente del constituyente su vigencia inmediata en las provincias ultramarinas. En tal caso las reformas no podrían haber sido aplazadas, dada la contradicción jurídica que supondría mantener vigente en un mismo territorio el régimen constitucional septembrino junto a un “sistema actual” de gobierno de bases preconstitucionales y por ello, como podemos imaginar, jurídicamente antagónico. Lo más probable es que la referencia lo sea al sistema de especialidad históricamente implantado y a los textos legales que se venían aplicando, procedentes, la mayoría de ellos, de la antigua Recopilación de las Leyes de Indias<sup>8</sup>.

Contemplada la reforma, no debe pasar desapercibido su objeto: “hacer extensivos á las mismas (provincias de Ultramar)... los derechos consignados en la Constitución”. Se trata, de nuevo, de una cuestión de vigencia, y si ésta no se produce, como antes hubo ocasión de deducir implícitamente respecto al Texto constitucional en general, de forma explícita se prevé su falta en materia de derechos, ya que su

---

5. Su nombre lo recibe del pueblo donde se inicia la noche del 23 de septiembre de 1868. Ni por su base ideológica, ni por su desarrollo social y temporal, puede ser equiparado al movimiento independentista cubano. En su fondo, más que una verdadera pretensión separatista, parecía encontrarse un simple espíritu de rebeldía económica, resultado del descontento popular que ciertas modificaciones impositivas pudieran haber provocado. De reciente publicación y sobre la historia jurídica puertorriqueña puede consultarse la obra de E. M. BURGOS-MALAVE: *Génesis y praxis de la Carta Autonómica de 1887 en Puerto Rico*. San Juan de Puerto Rico, 1997.

6. C. RAMOS DE SANTIAGO considera que el Grito de Lares fue sólo eso, “un grito que se perdió en la apatía del pueblo puertorriqueño” (*El Gobierno en Puerto Rico. Desarrollo constitucional y político*. Río Piedras (Puerto Rico), 1965, p. 26). El Gobierno de Madrid, consciente tal vez de ello, no dudó en mostrar su generosidad con aquellos que participaron en la revuelta, concediendo una completa amnistía, sin excepción, a aquellos españoles “que hubieren tomado parte directa ó indirectamente en la sublevación” (Decreto del gobierno provisional de 20 de enero de 1869, publicado en la *Gaceta* del 28).

7. R. M<sup>o</sup>. DE LABRA: *Joaquín M<sup>o</sup>. Sanromá*, incluida en la obra del mismo autor *La reforma política en Ultramar*. Madrid, 1901, p. 7.

8. Sobre la aplicación y vigencia de las Leyes de Indias en Ultramar puede consultarse el trabajo de M. LORENTE: *La suerte de la Recopilación de 1680 en la España del siglo XIX* en *Iustitia*, (Actas del XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano), Buenos Aires, 1997, pp. 431-480.

extensión o, en nuestro lenguaje jurídico, vigencia, necesitaría forzosamente un acto del Poder Legislativo.

Derechos por tanto en suspenso y, lo que es también relevante, a disposición del Legislativo. Dos presupuestos que directamente se oponen a la propia configuración constitucional de los mismos. Concebidos como individuales y naturales, superiores y anteriores a la ley y a la Constitución misma por pertenecer al individuo y ser fruto de su soberanía, adjetivados por las garantías judiciales y procesales que de forma específica se contemplan, la disponibilidad del Legislativo, aunque sea bajo la forma de “Córtes Constituyentes”, supone su desnaturalización<sup>9</sup>.

Pero, a mayor abundamiento, las Cortes Constituyentes disponen de ellos para hacerlos “extensivos” a las posesiones de Ultramar, como si aquellos pudieran extenderse o restringirse en función de los intereses políticos en curso. Se olvida el constituyente que no es tiempo de conceder derechos sino de reconocerlos, y que él mismo ha incluido tal condición: “La enumeración de los derechos consignados en este título no implica la prohibición de cualquier otro no consignado expresamente” (Art. 29 de la Constitución).

Los derechos ultramarinos, diferentes por tanto en su conceptualización a los que el Texto constitucional ha configurado para la península, todavía podrán ser modificados según las consideraciones del Legislador: los derechos serán llevados a Ultramar “con las modificaciones que se creyeren necesarias”. No se trata simplemente de concesión, de extender unos derechos ya configurados, con unas características específicas que los cualifican, sino de disponer de ellos hasta el punto de modificarlos, aunque modificar en este caso, y como sabemos, signifique renunciar a lo que son para ser otra cosa distinta.

Pero muchas veces las circunstancias políticas son más poderosas que los principios constitucionales. O quizá habría que decir que en determinadas circunstancias hay unos principios más poderosos que otros. Con una parte importante de los territorios de Ultramar levantada en armas contra la Metrópolis, y unos intereses sociales y económicos que proteger, la aplicación sin más de los derechos y las libertades en las provincias ultramarinas se podría contemplar como soplo que aviva el fuego de la insurrección y los desórdenes: “cualquiera que sea la extensión radical de los principios proclamados por la revolución, estos no pueden ni deben plantearse allí desde luego en toda su latitud, sin las prudentes y bien graduadas modificaciones que exigen las condiciones diferenciales”<sup>10</sup>.

---

9. La configuración y conceptualización de los derechos en el constitucionalismo de 1869 es tema complejo que se pretende abordar por extenso en mi tesis doctoral. Sobre el más específico derecho a la libre emisión del pensamiento algunas cuestiones se han adelantado en mi contribución en J. M. PORTILLO y J.M. IÑURRITIGUI (Eds.): *Constitución de España. Orígenes y destinos* (cit) bajo el título: “*Como losa de plomo*”: el derecho a la libre emisión del pensamiento en el Constitucionalismo de 1869, pp. 397-423.

10. Decreto del Ministerio de Ultramar de 30 de enero de 1869 (*Gaceta* de 1 de febrero).

Sin embargo, el juramento de la Constitución de 1869 llegó a exigirse a las autoridades ultramarinas por decreto de 17 de junio de 1869<sup>11</sup>, estableciéndose la siguiente fórmula: “¿Juráis guardar y hacer guardar la Constitución española, promulgada en 6 de junio de este año? ¿Juráis haberos bien y fielmente en los deberes que como funcionario y como ciudadano tenéis contraídos, mirando en todo por el bien de la Nación?” - “Sí juro” (art. 6º). Lo difícil de entender es cómo el gobierno habría de exigir el juramento cuando el existente régimen jurídico, falto de derechos, libertades y garantías establecidos en la misma Constitución que se les hacía jurar, lo impediría. Mientras aquél subsistiera, cosa que reconoce el propio constituyente como se ha ido exponiendo, sería imposible cumplir con el juramento en lo más propiamente constitucional: la configuración de los derechos individuales.

Bajo estos presupuestos y ante la imposibilidad de poner fin al conflicto cubano, los hombres revolucionarios abandonan sus ideales de salvación para la isla de Cuba y emprenden las reformas únicamente para la provincia de Puerto Rico. Con este propósito se presenta a la aprobación de las Cortes, el 24 de noviembre de 1869, un *Proyecto de ley modificando varios artículos de la Constitución del Estado, para aplicarla á la isla de Puerto-Rico*<sup>12</sup>. Había sido necesario “una sacudida tan profunda, un movimiento tan general, una aspiración tan fuertemente sentida como la de la revolución de Setiembre, para concluir de una vez con los obstáculos tradicionales que en las provincias de Ultramar lo ponían (el veto) á cualquier otro régimen que no tuviese por fundamento lo arbitrario, por medio la fuerza, por fin la dominación embrutecedora y despótica”<sup>13</sup>.

De su denominación ya se desprenden algunas cosas. De forma indirecta se estaría modificando, tal y como contempla el Texto constitucional, el “sistema actual de gobierno”, pero directamente lo que se modifica es la propia “Constitución del Estado”. Es más, la idea de que se está creando una nueva constitución, una Constitución para la isla de Puerto Rico, está presente en la mente de los constituyentes. Basta con acercarse a los debates parlamentarios para comprobar con qué frecuencia lo que es sólo un proyecto de ley va a ser calificado de *Constitución*. Es un pensamiento del que también participa el Ministro de Ultramar quien, llegado el caso, se dirige a las Cortes solicitando “se sirva poner á discusión... el dictamen relativo á la Constitución de Puerto-Rico”<sup>14</sup>. El texto del proyecto aparecerá además en prensa bajo el título *Constitucion española aplicada á la provincia de Puerto-Rico con arreglo al proyecto de ley presentado por el Ministro de Ultramar en la sesion de*

---

11. *Gaceta* de 20 de junio de 1869.

12. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* núm. 166, Apéndice segundo, Tomo VII. El proyecto está firmado por el entonces Ministro de Ultramar, Manuel Becerra.

13. Son las palabras del Ministro de Ultramar que acompañan al proyecto y que se verían confirmadas por las de la comisión encargada de dictaminar sobre el mismo: “Estaba reservada esta gloria á la revolución de Setiembre, que al variar en todo nuestra organización política, no podía dar al olvido los intereses, las necesidades y las justas reclamaciones de los ciudadanos españoles que habitan las Antillas” (*Diario de Sesiones* de 24 de enero de 1870, núm. 200, Apéndice segundo, T. VIII).

14. *Diario de Sesiones* de 19 de febrero de 1870, núm. 222, p. 5951, Tomo IX.

24 de noviembre de 1869, y pendiente de aprobación de las Cortes Constituyentes, tomando la forma de un texto constitucional completo e independiente, con la única particularidad de recoger en su articulado las modificaciones que el proyecto de ley introduce<sup>15</sup>.

No obstante, esta es una posibilidad que el Texto constitucional no contempla. Atiéndase de nuevo a la redacción del art. 108: “Las Cortes Constituyentes reformarán el sistema actual de gobierno de las provincias de Ultramar... para hacer extensivos á las mismas, con las modificaciones que se creyeran necesarios, los derechos consignados en la Constitución”. La intención constituyente habría consistido, con las salvedades ya expuestas, en poner al alcance de los territorios americanos los derechos constitucionales, y el procedimiento elegido para conseguirlo pasaría por reformar su sistema de gobierno. Pero una modificación de la Constitución en sentido estricto no se incluye, aunque otra cosa sea lo que la modificación permitida de los derechos constitucionales implicara indirectamente, eso sí, para el Texto constitucional. Para ello, y siguiendo los preceptos constitucionales, tendrían que haberse ajustado a las exigencias que se contemplan en su Título XI<sup>16</sup>.

El problema, sin embargo, no ha de reducirse de modo exclusivo a una cuestión de competencias: las que el legislativo pueda, sin razón, atribuirse para ignorar las prescripciones constitucionales; se trataría, además, del valor del Texto constitucional en sí mismo, de la posibilidad o imposibilidad de que sea alcanzado por las leyes.

Pero a los constituyentes hubo de importarles más la oportunidad del proyecto que las modificaciones que éste pudiera significar para la Constitución del Estado y la configuración de los derechos individuales. Es un pensamiento que de forma nítida pone de manifiesto el voto particular que F. Romero Robledo presenta a las Cortes el 26 de enero de 1870, y en el que se avisa sobre los riesgos de una “peligrosa impaciencia” y “precipitación”<sup>17</sup>. Así, a pesar de las ideas de libertad y progreso que por entonces recorren la península, los intereses en juego no permitirían la adopción de medida alguna que pudiera comprometerlos.

Intereses existen, por un lado, de tipo social y económico, nacidos al amparo de un régimen colonial anterior que participaba de un sistema esclavista y arbitrario, beneficiaba a una clase dominante y propietaria, y olvidaba a una población expuesta a la arbitrariedad y ayuna de libertades; intereses patrióticos, por otro

---

15. Se imprime en Madrid, en la Imprenta de las Novedades, el año 1869. Es este un dato que debo a Jesús Vallejo y que recoge en su trabajo *Aparato y comentario de la edición constitucional en el Sexenio* en J.M. PORTILLO y J.M. IÑURRITIGUI (Eds.): *Constitución de España... cit.*, pp. 343-395.

16. El Título XI, “De la reforma de la Constitución”, exige la disolución de las Cámaras y la convocatoria de unas nuevas Cortes (artículos 110 a 112).

17. *Diario de Sesiones* núm. 202, Apéndice segundo, Tomo VIII.

F. Romero Robledo era miembro de la comisión encargada de dictaminar sobre el proyecto. Su oposición a las reformas tal vez pueda entenderse por su arraigado conservadurismo, que le lleva a oponerse a cualquier cambio social o político que, de alguna manera, pudiera afectar a la integridad de las provincias ultramarinas o significar la pérdida de territorios y privilegios. Era, además, según un dato que tomo de J. MALUQUER DE MOTES (*El problema de la esclavitud y la revolución de 1868* publicado en *HISPANIA*, núm. 117, 1971, pp. 55-75) pariente del poderoso negrero cubano Julián Zulueta.

lado, recomendarían precaución y originarían recelos, sembrando en el camino de las reformas el miedo a la pérdida de las posesiones ultramarinas. Unos y otros, la mayor de las veces confundidos, se valen de argumentos que oponen a la libertad razones de conveniencia y prudencia.

Más aún, para el proyecto de que se trata, llegaron a esgrimirse incluso razones de inconstitucionalidad, pero no basadas en la contradicción de aquel con la concepción constitucional de los derechos, sino en la ausencia de los diputados cubanos en la discusión de las reformas.

## II. LA PARTICIPACIÓN COMO REQUISITO

La presencia de los diputados americanos en las Cortes constituyentes de 1869 no fue, en absoluto, una cuestión pacífica. No se deseaba su ausencia, y el conflicto precisamente se produce porque faltan los representantes cubanos. Ausentes, como se sabe, cubanos y puertorriqueños desde 1837, la opción por la representación virtual, entendida ésta como “la de las provincias ultramarinas en el Parlamento de la metrópoli (a falta de representantes propios), por todos y cada uno de los diputados o representantes de la misma”<sup>18</sup>, vendría a ser superada por los aires democráticos de la Revolución

Un decreto de 14 de diciembre de 1868 ordena que se proceda a verificar las elecciones de diputados a Cortes Constituyentes en las provincias de Cuba y Puerto Rico<sup>19</sup>. Como expresamente indica el Ministro que suscribe, “la aplicación del sufragio universal hubiera sido arriesgada”, ya que “no se pasa repentinamente, sin hondas perturbaciones en el orden político, desde un estado de tutela completa y absoluta al mas amplio ejercicio de los derechos del ciudadano, como se pasa sin crepúsculo desde las tinieblas á la claridad del día”<sup>20</sup>. La opción por un sistema electoral de base exclusivamente propietaria vendría de esta forma a justificarse<sup>21</sup>, como también la facultad de las autoridades superiores de las islas para suspender el proceso electoral en aquellos casos en los que se viera comprometido el orden público<sup>22</sup>.

---

18. J. MALDONADO MACANAZ: *Principios Generales del Arte de la Colonización*. Madrid, 1875, 2ª ed., p.248.

19. Gaceta de Madrid de 20 de enero de 1869.

20. Son palabras del Ministro de Ultramar, Adelardo López de Ayala, en el preámbulo que acompaña al decreto.

21. Es una idea que desarrolla C. DE SEDANO, considerando la disposición electoral fundada en el “robusto cimiento de la propiedad manifestada por el impuesto territorial” (*Estudios Políticos*, Madrid, 1872, p.349).

22. Art. 28: “En casos extraordinarios que pudieran comprometer el orden público, los gobernadores superiores civiles podrán suspender en una ó mas circunscripciones los actos de la elección dando cuenta al Gobierno” (Decreto de 14 de diciembre de 1868).

Las elecciones se llevan a cabo en Puerto Rico marcadas por el intrusismo en favor de los propietarios<sup>23</sup>; hecho que llegará a confirmarse oficialmente, aunque no de forma directa, cuando, con motivo de un nuevo proceso electoral, se reconozca que “la esperiencia acredita que casi todas las cuestiones llamadas de orden público en los momentos electorales reconocen por causa... las coacciones del poder ó sus agentes, que con el objeto de patrocinar esta ó la otra persona afectan á aquel”, y sea necesario advertir de la imposibilidad de que “á las restricciones de la ley, y fundándose en interpretaciones farisáicas ó arbitrarias, deban agregarse otras á gusto y capricho de la autoridad”<sup>24</sup>.

Los representantes puertorriqueños vienen, tras el proceso electoral, a ocupar sus puestos en la Asamblea Nacional y advierten, a los que dejan en Ultramar, de las especiales circunstancias que les rodean, asegurándoles “que la ignorancia por un lado, (y) el crimen por otro, os tenderán lazos para seduciros y haceros caer en el abismo”, aunque también haya en sus palabras lugar para la esperanza: “esperad, y pronto os convencereis de que la España regenerada no concluye en las playas de Andalucía; esperad, y vuestros Diputados probarán que saben cumplir como buenos”<sup>25</sup>.

En Cuba, sin embargo, la delicada situación hizo imposible el proceso electoral, lo que además fue utilizado por los enemigos de las reformas para intentar evitar que éstas se llevaran a cabo también en Puerto Rico, aunque para ello les fuera necesario acudir, como antes se indicó, a razones de inconstitucionalidad. Pero, por extraño que parezca, lo que se considera infringido no es el texto de la Constitución, sino el proyecto constitucional que, en su redacción originaria, exigía, para emprender la reformas, la presencia de los diputados de Cuba y Puerto Rico. Una enmienda aceptada por la comisión cambió la “y” del primitivo artículo constitucional por una “o”, quedando su redacción de la siguiente forma: “Las Córtes Constituyentes reformarán el sistema actual de gobierno de las provincias de Ultramar cuando hayan tomado asiento los Diputados de Cuba ó Puerto-Rico...” (art. 108)<sup>26</sup>.

---

23. L. CRUZ MONCLOVA, profundiza en el tema y llega a constatar la existencia de “bochornosos desafueros” (*Historia de Puerto Rico (siglo XIX)*, Tomo II, primera parte (1868-1874). Puerto Rico, 1957, p. 21).

24. Orden de 12 de enero de 1870, publicada en la *Gaceta* de 13 de enero.

25. La alocución de la que se han tomado las citas fue publicada en la *Gaceta* de Madrid de 11 de agosto de 1869, aunque está fechada en Puerto Rico el 23 de junio de 1869.

26. La enmienda se aceptó sin discusión por la comisión constitucional, que reforma de nuevo al artículo “en armonía con la idea capital consignada” en ella (*Diario de Sesiones* núm. 82 de 25 de mayo de 1869, p. 231. Tomo IV).

Estas palabras contrastan con las de aquellos diputados que, en apoyo de sus argumentos, restan valor a la redacción actual de artículo. Es el caso de F. Romero Robledo que, en defensa de su voto particular, considera que la enmienda se aceptó “ya por condescendencia hacia los firmantes de ella, ya por creer que una variación tan nimia no podía traer tan graves consecuencias” (*Diario de Sesiones* núm. 247 de 24 de marzo de 1870, p. 6804. Tomo X); o el de S. Plaja, que presenta la referida enmienda como fruto de las “ideas de conciliación” de la comisión constitucional y de sus deseos de “concluir”, pero con el resultado de que “el solo cambio de una letra trastornó, no solamente el sentido, sino las bases fundamentales de equidad y de justicia en que se fundaba” (*Diario de Sesiones* núm. 249, de 28 de marzo de 1870, p. 6895. Tomo X).



No obstante, algunos miembros de la Cámara siguieron considerando que la reforma de las Islas exigía discusión e, incluso, realización conjunta. La similitud entre las dos provincias así lo recomendaba, como también la situación conflictiva existente en la de Cuba, que hacía peligroso emprender reformas en Puerto Rico mientras la agitación subsistiera en aquella. Ambas habrían de caminar juntas por el camino de las reformas. Realizarlas sólo en la menor de las islas supondría un riesgo para ella misma y para la Gran Antilla, que podría ver recrudecido los desórdenes.

No se trata simplemente de una cuestión de legitimidad, ya que la Constitución contempla de forma específica las reformas, aunque, como se sabe, precisamente estas, en materia de derechos y libertades, era lo que el Texto constitucional no debía permitir por exigencia de su propia lógica jurídica. Ahora será, principalmente, un asunto de prudencia.

### III. LA PRUDENCIA COMO EXCUSA

Las razones de inconveniencia que tildaban al proyecto de constitución para Puerto Rico se rechazan al no tomarse en consideración por la Cámara el voto particular que en tales se fundaba. Pero forma y fondo no coinciden en este caso, ya que lo que exteriormente se decide no refleja lo que internamente se teme.

Dentro y fuera de España el fantasma de la insurrección y la pérdida de las colonias es más real que cualquier argumentación democrática. El propio gobernador superior civil de Puerto Rico, General Sanz, se dirige al gobierno de la nación y le insta a que impida la aprobación del proyecto constitucional puertorriqueño porque, de realizarse, “esto (la Isla) se perderá del mismo modo y por las mismas causas que México”. Parece que tampoco en el ámbito judicial se recibirían las reformas con agrado: el fiscal de la Audiencia Territorial de Puerto Rico, consultado sobre el proyecto, advierte al gobierno que de aprobarse aquél, “la independencia se haría por sí sola, y a ella seguiría la inmolación de los españoles por las falanges semisalvajes de negros y mulatos”<sup>27</sup>.

Desde las posiciones más radicales en sus planteamientos democráticos tampoco surgieron aquellas voces que, autorizadas y exaltadas en otros momentos del constitucionalismo del 69, era costumbre oír cuando se trataba de defender la primacía de los derechos y las libertades frente a la prevención. Nos referimos en concreto al silencio republicano, que hubo necesariamente de ser justificado por uno de sus prohombres: “Señores, la minoría republicana... no ha sido todo lo revolucionaria que acaso debía en las cuestiones de Ultramar, porque ha sido antes que todo patriótica, española, decidida por el orden y la libertad”<sup>28</sup>.

---

27. Ambas citas en L. CRUZ MONCLOVA: *Historia de Puerto Rico...* cit. pp. 43 y 86 y pp. 89 y 90, respectivamente.

28. Es la justificación de E. Figueras días más tarde de haber votado en contra del voto particular del diputado Romero Robledo (*Diario de Sesiones* núm. 288 de 23 de mayo de 1870, p. 8256. Tomo XII).

La prudencia es la consigna y el aplazamiento su consecuencia más inmediata. Las causas habría que buscarlas en el conflicto cubano aunque también, qué duda cabe, era responsable el gobierno por su propia indecisión<sup>29</sup>. Ello explicaría el aplazamiento definitivo de la discusión del proyecto; y aplazar un asunto significa, no pocas veces, dejarlo sin resolver, evitarlo, o más aún, indirectamente, resolverlo en negativo. Esto es lo que ocurrió con la *Constitucion para Puerto-Rico* y con las reformas que en ella se contemplaban.

Sin embargo, no por proyectadas, las reformas, su objeto y alcance, dejan de ser importantes para comprender el pensamiento jurídico de unos hombres que, por gloriosos, no dejan de ser al tiempo inconsecuentes. Y la inconsecuencia está, precisamente, en el contenido del proyecto de ley, por adaptar y modificar hasta tal punto los derechos consignados en sede constitucional que, rebasadas las actitudes miméticas, se entra de lleno en lo que podría considerarse un simple disfraz del Texto.

Según el artículo 2º del proyecto de ley, “la Constitucion española promulgada por las Córtes Constituyentes á 1º de Junio de 1869 se aplicará desde luego á la isla de San Juan de Puerto-Rico, con las alteraciones y adiciones siguientes” y, a continuación, hace un recorrido por aquellos artículos constitucionales que se verán afectados por las reformas. Así, si el artículo 17 de la Constitución española establece que no “podrá ser privado ningun español: Del derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta ó de cualquier otro procedimiento semejante”, atendiendo a un planteamiento que reconoce en éste un derecho natural a pensar y libremente expresar lo que se piensa, el texto del proyecto prohíbe “toda discusion pública... que tienda á propalar ideas sobre separacion de la isla de Puerto-Rico de la madre Pátria, ó encaminada á amenazar la integridad del territorio español. Igualmente, y mientras el estado de esclavitud subsista, queda prohibida toda discusion pública acerca de aquella”.

Algo semejante ocurre respecto al derecho de asociación, pues si en la península estaba constitucionalmente garantizado por la intervención del Poder Judicial y del Legislativo llegado el momento de su suspensión o disolución: “... La autoridad gubernativa podrá suspender la asociacion que delinca, sometiendo incontinenti á los reos al juez competente. Toda asociacion cuyo objeto ó cuyos medios comprometan la seguridad del Estado, podrá ser disuelta por una ley” (art. 19), en la provincia de Puerto Rico el gobernador podría “por sí y bajo su responsabilidad acordar la disolucion de cualquier asociacion cuyo objeto ó cuyos medios comprometan la seguridad del Estado”, sin más requisito que el oír a una “junta de autoridades” y

---

29. Para J. G. GÓMEZ y A. SENDRÁS Y BURIN, las “vacilaciones” del Ministro Ayala lo pusieron de parte de los reaccionarios (*La Isla de Puerto Rico. Bosquejo Histórico (desde la conquista hasta principios de 1891)*). Madrid, 1891, p. 88. Respecto a M. Becerra, que sustituye a aquél en el cargo, opina L. CRUZ MONCLOVA que pese a que “figuraba como partidario de la doctrina de que los derechos individuales provienen de la naturaleza humana, y son, por tanto, ilimitables, respondían (las modificaciones que afectaban a los derechos en el proyecto de constitución puertorriqueño) a un criterio altamente restrictivo, que revelaba, más que la paridad, la inferioridad en que se colocaba a la colonia respecto a la Metrópoli” (*Historia de Puerto Rico...* cit. p. 79).

“dar cuenta justificada al Gobierno”, modificación esencial que se presenta como adición final al artículo 19; más tarde, el Gobierno solicitaría de las Cortes una ley de suspensión o revocaría la medida.

Por lo que de su nueva configuración puede deducirse, ya no se trata sólo de modificaciones, sino que, por las amplias facultades concedidas a las autoridades administrativas, se podría decir que el sistema de prevención se recupera para las provincias ultramarinas mientras se pretende excluido para siempre del ordenamiento jurídico español. Así se recogía, al menos, en el artículo constitucional que prohibía que se estableciera “ni por las leyes ni por las autoridades disposición alguna preventiva que se refiera al ejercicio de los derechos definidos en este título” (art. 22).

Las modificaciones, aunque por su extensión adquieran más bien el carácter de auténticos recortes, habrían de alcanzar también al derecho a fundar establecimientos de enseñanza, por ser ésta una vía adecuada para la emisión y propagación de ideas, quedando de esta forma sujeto a las limitaciones que le impone el respeto a la “integridad nacional”. El artículo 24 de la Constitución quedaría así redactado: “Todo español podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción ó de educación, sin previa licencia, salva la inspección de la autoridad por razones de higiene y moralidad, y en cuanto a las prohibiciones especiales que se determinan en el art. 17, respecto al mantenimiento de la integridad nacional”.

En materia tan delicada como la suspensión de las garantías constitucionales, en la que el derecho afectado ya no es uno, se permitiría de nuevo al gobernador superior civil suspenderlas “por sí y bajo su responsabilidad”, con la exigencia previa, a todas vistas insuficiente, de oír a la “junta de autoridades”, y el requisito posterior de dar “cuenta justificada al Gobierno”. En uno y otro caso, la prevención está en manos de la autoridad ejecutiva, pero también lo está su confirmación, por ser el Gobierno quien enjuicia la resolución del gobernador y decide ratificar o revocar su actuación. Si ésta, como es el caso, afecta a derechos fundamentales, hasta el punto de implicar su negación más absoluta, no sólo se está renunciando a la teoría de los derechos individuales, sino que también se pone al alcance del Ejecutivo lo que, por configuración constitucional, debía corresponder al Judicial.

En todos los casos los derechos individuales han sido adaptados o modificados hasta el punto de que apenas si se reconocen; pero lo que ya está fuera de toda lógica constitucional, lo que desfigura por completo el sistema de derechos y libertades, es su anulación para un sector de la sociedad: “Los derechos consignados en la presente Constitución no serán aplicables á los individuos que se hallen en estado de servidumbre, mientras esta subsista” (art. 3º del proyecto de ley). Lo que queda de la teoría de los derechos individuales, naturales en cuanto pertenecientes al individuo por su sola condición de persona, anteriores y superiores a las normas en cuanto éstas sólo podrían reconocerlos, posiblemente sea lo que deja un legislador prisionero de sus intereses y ambivalente en sus principios.

## IV. ¿LOS DERECHOS COMO RESULTADO?

Tras lo expuesto, volvemos incrédulos los ojos hacia las palabras del Ministro de Ultramar: “allí donde el sol de España alumbre al hombre, allí le sean reconocidos y garantidos los derechos que nacen de su propia naturaleza, anteriores á toda ley positiva, superiores á ella y por tanto ilegislables”. Es ilusión que se crea en el preámbulo del proyecto de ley, y desilusión que confirma su articulado. Se trata de presentar como iguales dos realidades jurídicas, la peninsular y la ultramarina, que por efecto de la ley habrían de configurarse de modo distinto.

En primer lugar porque los derechos existentes en la Isla, aunque se pretendan análogos a los peninsulares, quedan expuestos a las modificaciones que pudieran ser establecidas por las leyes: “La isla de San Juan de Puerto Rico, que forma parte del territorio nacional, se considera como una provincia de la Monarquía, con los mismos derechos y condiciones que las de la Península, salvo las modificaciones que se establezcan por las leyes en punto á su régimen” (Art. 1º). Y también, y en segundo lugar, porque según establece el art. 4º: “La presente ley no será promulgada ni aplicada en Puerto-Rico, sino acompañada de las correspondientes leyes orgánicas”.

Parecía lógico suponer que el constitucionalismo de 1869 había postergado también del ordenamiento ultramarino el sistema de leyes especiales que implantaran constitucionalismos anteriores, producto, quizá, de su propia “incapacidad” para enfrentarse al capítulo de las reformas<sup>30</sup>. Pero la modificación de los derechos se concreta aquí en especialidad, y el recurso a las leyes orgánicas es reflejo de un pensamiento que desconoce el valor mismo del Texto constitucional desde el momento en que se ve supeditada su promulgación y aplicación a la elaboración de las referidas leyes orgánicas que han de acompañarlo forzosamente.

Es una conclusión que puede, no sólo deducirse, sino también comprobarse, ya que en el dictamen de la comisión se reconoce de modo expreso que “una Constitución política no es otra cosa que un cuerpo de doctrina en el cual se agrupan sintéticamente y se definen con precision los derechos que corresponden á los ciudadanos y los principios á que han de ajustarse las relaciones entre aquellos y el poder supremo; derechos y principios que no pueden obrar por sí solos, y cuyo espíritu ha de desarrollarse despues en las leyes orgánicas á que necesariamente se refieren”<sup>31</sup>. Así las cosas, los derechos tendrían el valor que las leyes les concedieran y la Constitución prevalecería cuando aquéllas se lo permitieran.

Pero el texto del proyecto habría de sufrir todavía algunas modificaciones, y no precisamente favorecedoras de los derechos. Es la última arremetida contra un Texto constitucional que por desfigurado resulta ya irreconocible. En el *Proyecto de ley*

30. Es una idea que tomo de M. LORENTE: *La suerte de la recopilación de 1680 ...* cit. p. 456.

31. Se viene a modificar de esta forma el proyecto inicial presentado por el Ministro M. Becerra, que no contemplaba tal exigencia.

*de Constitución para la isla de Puerto-Rico, nuevamente redactado por la comisión*<sup>32</sup>, los derechos individuales ni tan siquiera ocupan un lugar específico dentro del Texto, sino que se encuentran repartidos entre el título que regula el “Gobierno de la Isla” (Tít. IV) y el que recoge las “Disposiciones Transitorias” (Tít. V). De forma expresa se reconocen “limitaciones” en su configuración al establecer el art. 2º que “los españoles habitantes de Puerto-Rico gozan de los mismos derechos que la constitucion promulgada por las Córtes Constituyentes el 1º de junio de 1869 ha consignado en su título I, sin más limitaciones que las que en esta ley se establecen”. Pero implícitamente se incluirá su absoluta negación, pues así es como hay que considerar el hecho de que se permita, no ya a la autoridad civil, sino a la militar, la suspensión de todas la garantías, lo que afectaría de manera directa a los derechos configurados constitucionalmente con unas condiciones específicas que los priman y garantizan: “En los casos de sedicion ó invasion del territorio, la autoridad civil, despues de reunir la junta de autoridades, resignara el mando en la militar, dando inmediatamente cuenta al Gobierno. En este caso quedan en suspenso todas las garantías consignadas en el título I de la Constitucion” (art. 13º)<sup>33</sup>.

Y negación de derechos es también la exclusión de éstos para todos los individuos en estado de servidumbre, incluso después de que hubieran conseguido el status de hombres libres, prohibiéndoseles su ejercicio “hasta seis años después de haber adquirido la libertad” (art. 20).

Por lo que respecta a los derechos de expresión, asociación y enseñanza, las restricciones del proyecto original se mantienen, e incluso se incrementan. En el ejercicio del derecho a la libre emisión del pensamiento queda prohibida toda discusión “que verse sobre separacion de la isla de Puerto-Rico de la madre Pátria ó sobre integridad del territorio español. Igualmente, y mientras el estado de esclavitud subsista, queda prohibida toda discusion pública acerca de aquella” (art. 21). Hay una pequeña variación en la nueva redacción del artículo que no es indiferente en la configuración del derecho: antes la discusión se prohibía cuando “tienda á propalar ideas sobre separacion... ó encaminadas á menguar la integridad del territorio...”, es decir, cuando la discusión, por su intencionalidad, pueda suponer un riesgo para la seguridad del Estado; ahora, con la nueva redacción, la discusión en sí misma ya estaría prohibida. Por su parte, el derecho a fundar establecimientos de enseñanza también puede verse afectado por la intromisión de la autoridad gubernativa, que podrá “suspender ó cerrar cualquier establecimiento” si en su objeto o medio compromete la seguridad del Estado (art. 17).

---

32. La comisión anuncia que “una vez desechado el voto particular relativo al aplazamiento de las reformas políticas de aquella Antilla”, se ha creído conveniente “variar algun tanto la forma del proyecto, é introducir en él algunas variaciones” (*Diario de Sesiones* núm. 274 de 6 de mayo de 1870, p. 7716. Tomo XII). El proyecto aparece recogido en el *Diario de Sesiones* del mismo día (Apéndice quinto).

33. Entiéndase la referencia al Título I de la Constitución española, porque el proyecto puertorriqueño contiene, en el referido título, disposiciones generales.

Así las cosas, el constitucionalismo de 1869, hasta tal punto adaptado, hasta tal punto modificado en su concepción de los derechos y configuración de los mismos, posiblemente se acerque más al transformismo que a la mera transposición. Todo quedó en un proyecto, pero si su aprobación no se llegó a realizar no fue, en sentido estricto, por considerarse una burla a la Constitución, sino por la indecisión de unos constituyentes que son, ante todo, hombres políticos y, en cuanto tales, están sujetos a la disciplina de lo conveniente, a una prudencia no exactamente jurídica y menos así constitucional.