

ALVARADO PLANAS, Javier. *La administración colonial española en el siglo XIX*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, 177 pp. ISBN 978-84-3402058-0

Javier Alvarado en esta obra, de muy reciente aparición, aborda la vertebración de la Administración colonial en Ultramar durante el siglo XIX, poniendo de relieve la excepcionalidad jurídico-institucional de Cuba, Puerto Rico y Filipinas frente a la evolución que en la Península marcó la sucesión de textos constitucionales.

El autor, excelente conocedor del tema en sus múltiples aspectos¹, aborda la realidad ultramarina en cuatro capítulos que en el libro aparecen con entidad propia, pero que contribuyen a explicar y matizar, lo que a mi entender es el aspecto más novedoso y esencial, la evolución de la Administración territorial y local en las Antillas y en menor medida en Filipinas (Capítulo IV).

El contenido del libro gira en torno a unas ideas fundamentales. En los inicios de nuestra historia constitucional se apostó por un «asimilacionismo», es decir, un tratamiento jurídico-político similar para los territorios de uno y otro lado del Atlántico, lo que llevó a considerar a los territorios ultramarinos *provincias*. Sin embargo, ya en Cádiz, los intereses americanos, esencialmente los vinculados a la representación política, se percibieron como una amenaza en la Península, lo que condujo a la segregación política de buena parte de la población, las castas, y al mantenimiento de la esclavitud durante prácticamente todo el siglo XIX en Ultramar; en definitiva, a una conculcación de los principios constitucionales.

Los movimientos insurgentes justificaron que la Metrópoli achacara a los americanos una actitud insolidaria, y que, una vez consumada la independencia, se decidiera que el único camino para evitar secesión antillana, a la vez que se justificaba la permanencia de la esclavitud incompatible con el espíritu constitucional, era aplicar a Ultramar un régimen de legislación especial. Este se planificó sobre la base de la antigua legislación indiana, cuya excepcionalidad se acentuaba con la aplicación de la *communicatio*; es decir, el filtro que las autoridades ultramarinas aplicaban, a través del examen por Comisiones especiales y Juntas, a cualquier medida legislativa que pudiera

¹ El Profesor Alvarado, desde hace más de una década nos ha ofrecido una completa visión sobre la realidad jurídica de estos territorios en obras tan reconocidas como «El Régimen de legislación especial para Ultramar y la cuestión abolicionista en España durante el siglo XIX», en *La supervivencia del Derecho Español en Hispanoamérica durante la época independiente*, UNAM, 1998, pp. 1-32; *Constitucionalismo y Codificación en las provincias de Ultramar. La pervivencia del Antiguo Régimen*, Madrid, 2001; *Control y Responsabilidad en la España del siglo XIX: El juicio de residencia del Gobernador general de Ultramar*, Madrid, 2010.

suponer un perjuicio para los intereses metropolitanos o para los de las oligarquías azucareras criollas unionistas. Así desde la disposición adicional 2.^a de la Constitución de 1837, Ultramar se instaló jurídicamente en el Antiguo Régimen, y a pesar de los intentos del progresismo, esta situación prácticamente se mantuvo hasta 1898.

El temor a la insurgencia, la necesidad de apuntalar la autoridad del representante peninsular, el Gobernador general, así como la protección a los intereses de los propietarios criollos, hizo que, en Ultramar, moderados y progresistas, y, luego, conservadores y liberales, tuvieran una política conservadora con coincidencias impensables en la Península; por ejemplo el mantenimiento, en Cuba, del sufragio censitario durante el sexenio progresista.

La excepcionalidad marca la evolución de la Administración local ultramarina. El centralismo y las competencias casi omnímodas del Gobernador General desdibujan los dos modelos (moderado y liberal-progresista) que se van a suceder en las Leyes municipales decimonónicas, desembocando en una regulación conservadora de Diputaciones y Municipios; esto va a permitir afirmar al autor que, en Ultramar, los progresistas se convirtieron en moderados y los moderados en inmovilistas (p. 146).

Con estas premisas, se entiende y justifica el excelente plan de la obra. En el Capítulo I se hace un completísimo estudio de como la historiografía de la época abordó las relaciones con las nuevas naciones americanas, evolucionando desde las quejas por su desafección, a resaltar, desde mediados de siglo, los vínculos culturales, religiosos y económicos que las unían con España; a la vez se trataba de justificar, desde diversas perspectivas, la integración de los territorios antillanos en la Nación española, dando un amplio tratamiento a la cuestión abolicionista. Dentro de este capítulo, es especialmente interesante el estudio sobre edición de las fuentes normativas vigentes, con motivación eminentemente práctica, así como de las dos ediciones que se realizaron de las Leyes de Indias (1841 y 1890), derecho aplicable y constatación de la excepcionalidad normativa.

El Capítulo II trata sobre los problemas que los representantes americanos tuvieron que enfrentar en las Cortes de Cádiz. Se analiza su actitud ante problemas como la interpretación del concepto de soberanía y la extensión de la representatividad, o sobre la abolición de la esclavitud. En él se pone de relieve cómo la actuación de los americanos como grupo homogéneo se veía con prevención por los peninsulares, a pesar un intuido «pacto colonial». El autor afirma acertadamente que el asimilacionismo, ya tocado, fue herido de muerte cuando, a partir de 1820, los políticos metropolitanos atribuyeron la secesión americana al abuso ejercido por los criollos al amparo de los derechos y libertades de la Constitución de 1812. Se instaló entonces la firme convicción que el régimen de libertades peninsulares no podía aplicarse en América porque se utilizaría en provecho de los partidarios de la independencia. En 1837, se consagró por fin la «segregación normativa», actuándose con un doble rasero: Constitución en la Península, perpetuación del Antiguo Régimen en Ultramar.

Desde 1837 la perentoria necesidad de reformas, se resolvió en un sentido conservador, dando fin al espíritu integrador con el que se había iniciado la época liberal. La contradicción de las reformas con los presupuestos liberales se tratan admirablemente en el Capítulo III (pp. 75-104). El autor señala, como las más graves: la continua utilización de la *communicatio*; la falta de aplicación de la legalidad constitucional desde 1837, con la excepción de la aplicación parcial de la Constitución de 1869 en Puerto Rico; la quiebra del sistema de separación de poderes, con la práctica abusiva de la legislación a golpe de decreto por el ejecutivo; la ruptura de la seguridad jurídica que ocasionó pervivencia en el ámbito penal de normas preconstitucionales hasta 1879. Además la separación de poderes quedaba totalmente desdibujada con la actuación en ejercicio de sus atribuciones del Gobernador general, lo que se tradujo en una administración centraliza-

da y rígidamente militarizada, donde su máximo representante actuaba a modo de un poderoso virrey, del que heredó sus atribuciones, y cuya responsabilidad se circunscribía a un formal juicio de residencia.

Las reformas no afrontaron, a pesar de la buena voluntad mostrada en el sexenio, los problemas de segregación civil (abolicionismo y la aplicación muy restrictiva de derechos y libertades políticas, especialmente del derecho de representación y sufragio). En definitiva las reformas fueron insuficientes, pues la política colonial se condicionó a la amenaza insurreccional y a los deseos de la oligarquía azucarera criolla; esto condujo justo a lo que se pretendía evitar, y cuando se promulgó la Ley de autonomía de 1897, ya fue demasiado tarde.

Los capítulos anteriores permiten al lector, entender cabalmente el régimen administrativo que se impuso en las Antillas españolas y en Filipinas, núcleo central de esta obra. El Profesor Alvarado comienza este excelente capítulo con una reflexión previa acerca de cómo el problema de la Soberanía y la concepción de Nación van a influir en la configuración de los dos modelos de administración territorial y local propios del liberalismo decimonónico. La clave se halla en la concepción sobre la amplitud de la representación de los vecinos, en la elección de la corporación y en el grado de centralización. Como bien dice el autor, Cádiz dibujaba un diseño local asimilista que las circunstancias americanas desvirtuaron por el problema de las castas. Se afianzó así el control sobre Diputaciones y Ayuntamientos del Gobernador General, que se mantendrá durante todo el siglo XIX.

Tras un cuidadoso repaso a la normativa local que en la Península se sucedió, según ocuparan el gobierno moderados y progresistas, el autor se extiende en analizar el diseño y las reformas que de la administración local antillana fueron realizándose desde 1837, en virtud de la especialización normativa (pp. 115-132). Estas reformas se caracterizaron por la centralización, y el uso continuo del filtro que Comisiones especiales y Juntas realizaban de la legislación municipal proveniente de la Península; la que después el Gobernador General aplicaba en aras a las circunstancias políticas y militares del territorio, pero sobre todo de los intereses criollos. Eso explica que, mientras en Cuba leyes como la de 1870 no pudieran aplicarse directamente, en Puerto Rico, donde el problema esclavista era menor, tuvieron una aplicación siquiera parcial.

El autor concluye poniendo de relieve cómo en la legislación municipal ultramarina (1854, 1857, 1870, 1878, 1895) prolongó los debates entre conservadores y progresistas peninsulares, con el sesgo particular que ofrecía la militarización y centralización administrativa personalizada en la figura del Gobernador General. Los progresistas aceptaron su configuración institucional, añadiendo un aumento de las garantías procesales en su actuación. Así el Gobernador se convirtió en la institución clave del control metropolitano, con unas facultades tan amplias que condicionaban absolutamente la actividad de los Ayuntamientos y Diputaciones.

Las atribuciones del Gobernador y el clima insurreccional sirvieron de coartada para justificar los excesos de su mandato. Aunque estas circunstancias hacían adoptar, en general, una política conservadora a sus titulares, se puede afirmar que los gobernadores progresistas se mostraron más resueltos a combatir la trata de esclavos, a efectuar reformas administrativas de signo menos centralista, y respetar los derechos constitucionales (pp. 139-140).

Sin embargo, unos y otros, tras la paz del Zanjón que llevó una cierta tranquilidad a Cuba, intervinieron y manipularon las elecciones a favor de su partido. El fraude electoral, retrajo a los partidos autonomistas y avivó el espíritu secesionista. Este problema se agravó con el inmovilismo de la oligarquía antillana, lo que hizo prácticamente imposible aplicar los derechos y libertades que la Constitución preveía, sobre todo en Cuba. La

communicatio también era un freno para la aplicación de medidas más ambiciosas. En definitiva, aunque los progresistas no renunciaron formalmente a su política asimilacionista, no se atrevieron o no pudieron romper el régimen segregacionista y especial de la Administración local antillana.

Así, a pesar de los intentos de disociar las facultades propias y compartidas de los ayuntamientos, para su funcionamiento más autónomo, el alcalde siguió siendo un agente subordinado del ejecutivo, a través del control que ejerció sobre él el Gobernador General. En las Antillas se consagró el sufragio censitario, a pesar de los intentos progresistas por ampliar el censo; por último, la responsabilidad de la Administración y sus integrantes siguió en manos de los Gobernadores Generales, hasta que por fin en 1878 se admitió definitivamente la vía contenciosa para depurar responsabilidades de las corporaciones o delitos cometidos por funcionarios

La lectura de estas densas páginas permite llegar a una reflexión final. A mi parecer, las reformas, que se mostraron tibias, potenciaron un régimen extremadamente dependiente del problema insurreccional, donde las soluciones pasaban por la protección de intereses comerciales y políticos. Se desperdició la posibilidad de haber integrado con éxito estos territorios como otras provincias españolas y se apostó por la segregación con una mentalidad «colonialista» que hizo inviable tal integración.

El libro termina con la publicación de un documento (pp. 149-170), que el Profesor Alvarado ha escogido con sumo acierto, pues ejemplifica a la perfección la actitud peninsular ante los problemas de Ultramar, la necesidad de mantener un esquema institucional que se insertara en el pasado glorioso de las Indias hispanas, reflejo de una mentalidad claramente colonial. Me estoy refiriendo a un proyecto de reforma de la Administración antillana que pasaba por la instauración de un Virreinato en Cuba. Este proyecto, obra de Bernardo de la Torre, presidente de la Junta Revisores de las Leyes de Indias de 1841, en plena regencia de Espartero, y por tanto progresista, se inserta en la «Memoria de los trabajos que desempeñaron las Juntas consultivas de Ultramar y Revisora de las Leyes de Indias» (B.N. manuscrito 13.198).

No puedo finalizar sin señalar la excelente bibliografía, en buena medida compuesta por obras decimonónicas, que completa un meticuloso trabajo de investigación en archivos, servicios de documentación y repertorios legales, casi olvidados.

Creo que el lector coincidirá conmigo en el interés de este libro, que supone un punto de inflexión en la línea de investigación que Javier Alvarado sigue con singular éxito. Sus trabajos desmontan ideas preconcebidas, y nos permiten vislumbrar los errores y aciertos en la aplicación del ideario constitucional en la España del XIX.

CARMEN LOSA CONTRERAS

BELLOMO, Manlio, *Elogio delle regole. Crisi sociali e scienza del diritto alle origini dell'Europa moderna*. Prefazione di Pietro Barcellona (Euno Edizioni, Leonforte, 2012), 142 pp. ISBN: 978-88-97085-61-4

En las primeras páginas del libro emerge una constatación preliminar: en el «Novecientos» y en los primeros decenios del «Dos Mil» se desestructuraron progresivamente las formas tradicionales de la vida civil y de la cultura que la representa. La literatura, la pintura, la música son los típicos campos en los que el fenómeno es visible y actúa de forma ejemplar.