



Doi: <https://doi.org/10.17398/2695-7728.37.441>

EL GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS DE ULTRAMAR EN LAS  
PRIMERAS CONSTITUCIONES. PROBLEMAS JURÍDICOS  
DEL GRAN MITO IMPERIAL

*SPANISH RULE OF THE OVERSEAS TERRITORIES IN THE FIRST  
CONSTITUTIONS. LEGAL ISSUES OF THE GREAT IMPERIAL MYTH*

**ELISA DÍAZ ÁLVAREZ<sup>1</sup>**

*Universidad de Extremadura*

Recibido: 15/11/2021    Aceptado: 22/12/2021

RESUMEN

La pérdida de las posesiones españolas en el continente americano durante las primeras décadas del siglo XIX reabrió el debate sobre la integración de los territorios ultramarinos restantes en el Estado liberal que se estaba construyendo tras el paréntesis absolutista del reinado de Fernando VII. La Constitución de 1837, inspirada en gran medida por el texto de Cádiz, introdujo un marco jurídico peculiar para Ultramar: el sistema de ley especial, que habría de convertirse en una auténtica fuente de conflicto a lo largo de la centuria. Todavía aferrada a sus tiempos dorados de gran potencia colonial, la metrópoli volcó sus esfuerzos en conservar en las provincias ultramarinas un sistema jurídico-político desfasado, ajeno a los cambios que la revolución liberal había desatado. El

---

<sup>1</sup> Graduada en Derecho. Universidad de Extremadura. Premio al Mejor Expediente Académico de la Enseñanza Oficial de Máster de la Universidad de Extremadura. Doctoranda en Derecho (Historia del Derecho) en la Universidad de Extremadura. Colaboradora del Grupo de Investigación *Extremadura y América*. Su principal línea de investigación es el Derecho Indiano, con diversas publicaciones y participaciones en Congresos nacionales e internacionales.

objeto de este artículo es analizar los factores que dieron lugar a este controvertido sistema, así como sus orígenes gaditanos y su configuración en la Constitución de 1837.

*Palabras clave:* Identidad española, moderantismo, principio de igualdad, ley especial, provincia, colonia.

#### ABSTRACT

The loss of the Spanish possessions in continental America over the first decades of the 19th century opened a discussion about the integration of the rest of the colonies in the liberal state. Under the influence of the sacred works of Cádiz, the Constitution of 1837 introduced a brand new legal framework for the overseas territories: the controversial “special law” system. Still attached to that golden image of the great colonial empire, Spain strove to keep an outdated legal system in the Antilles and the Philippines, ignoring the irreversible changes of the revolution and liberalism. The aim of this article is to analyze the causes of this *modus operandi*, as well as its development in the first Spanish Constitutions.

*Keywords:* Spanish identity, moderantismo, equality, special law, province, colony.

*Sumario.* 1. *Introducción: factores políticos que influyen en la gestión de Ultramar.* 1.1. *La Revolución Española como génesis del Estado-nación.* 1.2. *El moderantismo.* 2. *El mundo de Ultramar en la primera mitad del siglo XIX.* 2.1. *Antes de lo contemporáneo. El papel de Ultramar en el imaginario colectivo español.* 2.2. *La Constitución de 1812.* 2.3. *La Constitución de 1837.* 3. *Conclusiones.*

## 1. INTRODUCCIÓN: FACTORES POLÍTICOS QUE INFLUYEN EN LA GESTIÓN DE ULTRAMAR

### 1.1 LA REVOLUCIÓN ESPAÑOLA COMO GÉNESIS DEL ESTADO-NACIÓN

El Estado liberal en España es hijo de una revolución que afectó a la configuración de las instituciones, al discurso de legitimación y al ejercicio del poder<sup>2</sup>. El detonante fue la ambiciosa política exterior de Napoleón Bonaparte, quien

---

2 Juan Pro Ruiz, *La construcción del Estado liberal en España. Una historia del siglo XIX* (Madrid: Alianza, 2019), 83.

llevaba hostigando a Carlos IV con exageradas demandas económicas y militares desde sus tiempos de primer cónsul de la República. En 1807, el proyecto de anexión de Portugal –aliado de Inglaterra– fue utilizado como pretexto para que las tropas francesas invadieran en silencio el territorio peninsular, que además era la puerta a los codiciados dominios de América.

Ante la inacción de las autoridades, el Dos de Mayo de 1808 las masas populares de Madrid se levantaron contra los franceses, que respondieron al desafío a sangre y fuego. Lo que había comenzado como una insurrección localizada de las capas inferiores en defensa de sus negocios y costumbres, terminó arrasando a todas las provincias y clases sociales a una lucha sin cuartel. Entre los gritos y los cadáveres esparcidos por las calles de la capital, había nacido el mito que alimentó el imaginario nacional decimonónico: la Revolución Española. Una nueva mitología que, como señala Henry Kamen, “pretendía sustituir a los héroes tradicionales por otros nuevos y, al mismo tiempo, construir un nuevo conjunto de valores, más acordes con los tiempos”<sup>3</sup>.

El conflicto que sirvió de marco al proceso revolucionario español, la Guerra de la Independencia (1808-1814), allanó el terreno para la renovación del país. Pero, más que una heroica lucha en nombre de la libertad, fue una acción colectiva que se desmarcó de los postulados sociológicos clásicos. Los procesos revolucionarios de la época respondían generalmente a un patrón más o menos similar: radicalización y derrocamiento de la autoridad real; proclamación de la república; apertura de una fase dictatorial; estallido de una guerra civil; y regreso a la moderación aceptando los avances que se hubieran hecho por el camino<sup>4</sup>. Lo que aquí sucedió fue completamente diferente y, sin duda, condicionó la toma de decisiones políticas en lo sucesivo. La guerra de la que surgió el cambio no estuvo motivada por un proceso interno, sino que se produjo a raíz de la

---

3 Henry Kamen, *La invención de España. Leyendas e ilusiones que han construido la realidad española* (Madrid: Espasa, 2020), 283.

4 Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, “La Administración Pública y la ley”, *THEMIS. Revista de Derecho* 40 (2000): 233.

presencia de un agente externo, percibido como intruso. Por eso no es descabellado afirmar que España se vio proyectada de forma reticente hacia el siglo XIX<sup>5</sup>.

La España combativa de las pinturas de Goya era como un péndulo que oscilaba entre lo subversivo y lo reaccionario, como después demostraría la Constitución de 1812. De hecho, la historiografía atribuye una naturaleza triplemente contradictoria al conflicto, génesis del Estado-nación contemporáneo. La Guerra de la Independencia fue, desde esta perspectiva, un levantamiento espontáneo, inducido por agentes británicos contrarios al expansionismo napoleónico; una guerra local de trascendencia internacional; y una lucha por la libertad que no perseguía la consecución de altos ideales revolucionarios, sino el mantenimiento de la tradición monárquica y católica<sup>6</sup>. Ciertamente, ese “carácter español” dinamitó cualquier posibilidad de copiar íntegramente los modelos de Estados Unidos o Francia a la hora de configurar la nueva realidad. Mientras que en estos países había existido una intencionalidad única al romper el *statu quo* –la afirmación de la libertad y la igualdad de los hombres en contraposición al sistema de privilegio–, entre los españoles nunca hubo una opinión uniforme más allá de la aversión hacia lo extranjero. Los rencores y esperanzas estaban depositados en imágenes que no podían ser más diferentes: la inmensa mayoría permanecía vinculada a los valores tradicionales (la religión y los derechos locales), mientras que había una minoría que se inclinaba por las consignas francesas y que esperaba que el espíritu ilustrado del XVIII se extendiera por el país<sup>7</sup>.

A pesar del divorcio entre la belicosidad popular y la élite intelectual, estaba claro que ni la restauración ni la renovación podrían hacerse por medio de Napoleón<sup>8</sup>. Dada la ausencia del gobernante legítimo, solo quedaba un “nosotros”<sup>9</sup> frente al invasor francés, lo cual movió la posición de las piezas en el tablero político. Hasta el momento, el pueblo había desempeñado un papel pasivo en

---

5 Henry Kamen, *Brevisima Historia de España* (Madrid: Austral, 2014), 194.

6 Ana Clara Guerrero Latorre, “La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1814”, en *Historia Contemporánea de España. 1808-1823*, dir. por Blanca Buldain Jaca (Madrid: Akal, 2016), 22.

7 Kamen, *Brevisima...*, 190.

8 Pierre Vilar, *Historia de España* (Madrid: Austral, 2013), 53.

9 Isabel Lucena Cid, “La acción colectiva: todo poder viene de abajo”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* 23 (2011): 341.

los asuntos de la Monarquía, que era como una corporación unipersonal donde el rey ejercía una autoridad ilimitada sobre los súbditos en todos los campos de la existencia. Sin embargo, con Fernando VII fuera del cuadro, el flujo de poder sufrió una alteración sin precedentes. Ahora la representación política recaía en la base. Así pues, se recuperó la desterrada idea bajomedieval de que el rey accedía al poder “por voluntad del pueblo”<sup>10</sup>, que en este caso debía actuar para evitar que la Corona continuara en manos de los Bonaparte. La soberanía vacante fue asumida por Juntas Supremas Provinciales que después se unificaron en una Junta Central Suprema y Gubernativa de España e Indias con sede en la isla de León<sup>11</sup>. De ahí resultó un Consejo que, en nombre de Fernando, se encargó de dar las órdenes pertinentes para derrotar al enemigo común.

El problema de la representación política ascendente era su discrepancia con la infraestructura absolutista, donde el monarca constituía el eje central y concentraba todos los poderes. Para que la gobernabilidad fuera viable, era preceptivo encontrar una fórmula en la que el poder no tuviera connotaciones patrimoniales, sino colectivas. Como habían apuntado algunos ilustrados al hilo de las revoluciones atlánticas, “un Estado no es una pertenencia (*patrimonium*). Es una comunidad de personas sobre la que ningún otro, más que él mismo, puede mandar y disponer”<sup>12</sup>.

En contraposición a los reinos compuestos o monarquías del Antiguo Régimen, el Estado-nación se perfilaba como una entidad abstracta en cuyo nombre se ejercía el poder soberano, con un territorio y una comunidad de ciudadanos iguales, dotados de los mismos derechos y representados por los mismos órganos de gobierno<sup>13</sup>. La concentración del poder en un ente despersonalizado y legitimado por esta comunidad de personas libres e iguales quebró la tendencia de gobernar al margen de la sociedad. Frente a la soberanía real y la monarquía absoluta, los revolucionarios acuñaron la soberanía nacional y la monarquía

---

10 Walter Ullman, *Historia del pensamiento político en la Edad Media* (Barcelona: Ariel, 2013), 192-193.

11 José Antonio Escudero, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997), 55.

12 Immanuel Kant, *Sobre la paz perpetua* (Madrid: Akal, 2012), 22.

13 Pro, *La construcción del Estado...*, 33-35.

parlamentaria, lo cual resultó en la sustitución del concepto de *privilegio* por el de *derecho*<sup>14</sup>. Naturalmente, esto hizo que se replantearan los fines del Estado. Por influencia de la Ilustración, la felicidad de los gobernados continuó siendo una prioridad; la diferencia estribaba en la condición de los propios gobernados, que ya no eran súbditos sometidos a la patria potestad del monarca, sino ciudadanos que participaban activamente en “la cosa pública”, y que tenían unos derechos garantizados por la ley. El estatuto de ciudadano consagraba, además, la igualdad y la libertad como puntales del equilibrio social, de ahí que la doctrina considere que se pasa de un Estado policía a un Estado de Derecho<sup>15</sup>.

También es importante señalar un tercer y último aspecto que distinguía al Estado-nación de las formas políticas anteriores: su condición de realidad dinámica y viva. La monarquía absoluta era inmovilista por principio debido a la concepción personalista, oligárquica y jurisdiccional del poder. En cambio, el ámbito material del Estado-nación no se agotó en el momento de su fundación, sino que fue ampliándose gradualmente, en diferentes fases: primero hubo un período revolucionario en el que las ideas liberales fueron calando en la cultura española de manos de los progresistas (1808-1843); después, bajo los gobiernos moderados, se produjo el desmantelamiento definitivo del Antiguo Régimen (1840-1868); y, finalmente, la fórmula liberal se consolidó gracias a la creación de los partidos políticos, la industrialización y el impulso codificador (1868-1923)<sup>16</sup>.

## 1.2. EL MODERANTISMO

España, al igual que Francia, no aplicó la doctrina liberal primitiva, que defendía una igualdad y una libertad radicales. En su lugar, optó por una vía intermedia que le permitió conjugar el principio monárquico con el democrático, salvaguardar la libertad y acabar con la inestabilidad política. El *moderantismo* español, pariente directo del liberalismo doctrinario francés, sirvió para

14 Miguel Artola Gallego, “De la Monarquía Hispánica al Estado liberal”, *Historia contemporánea* 4 (1990): 36.

15 Jesús Lalinde Abadía y Sixto Sánchez-Lauro, *Derecho histórico de los pueblos hispánicos. Fuentes e instituciones político-administrativas* (Barcelona, 2016), 301.

16 Pro, *La construcción del Estado...*, 261-263.

contentar a los grupos políticos conservadores y evitar la cercanía a las tendencias más extremas, la absolutista y la revolucionaria. Las modificaciones fundamentales que introdujo en el liberalismo originario son cuatro:

La interpretación restrictiva del principio de soberanía, con el fin de controlar la toma de decisiones políticas a través de la limitación del derecho de sufragio. La soberanía era nacional, entendiéndose por “nación” el conjunto de individuos (hombres) que poseían ciertas condiciones de renta o patrimonio, prestigio social y capacidad intelectual. Estas restricciones económicas y capacitarias desaparecieron posteriormente gracias a la proclamación de la soberanía popular y del sufragio universal.

La adopción del concepto de “Constitución histórica o interna”, muy presente en el parlamentarismo británico. Con ello se referían a la formación de la Constitución a partir del desarrollo progresivo de las instituciones del Estado y de las prácticas consagradas por la costumbre y la tradición histórica<sup>17</sup>. Las instituciones principales en España eran la Corona y las Cortes, que compartían la soberanía y actuaban como garantes del sistema.

La concepción simbólica de la monarquía como un poder moderador que ocupaba una posición superior con respecto a los tres poderes tradicionales. Se trasladó el aforismo inglés *The King can do no wrong* (el rey no puede equivocarse). El rey no ocupaba simplemente la Jefatura del Estado, sino que era la personificación de su unidad y permanencia, por eso contaba con ciertas prerrogativas y quedaba exento de responsabilidad<sup>18</sup>. Esto se matizaría, no obstante, con la traslación de un segundo aforismo, *The King cannot act alone* (el rey no puede actuar en solitario), reflejado en la figura del refrendo ministerial.

La articulación del poder legislativo en un Parlamento bicameral, de modo que siempre hubiera una Cámara Alta (el Senado) para apoyar a la monarquía y

---

17 Marco Nicolás Labrín Verdejo, “Constitución histórica, Constitución escrita y Estado de Derecho”, *Ars Boni et Aequi* 15 (2019): 99.

18 Pedro de Vega García, “El poder moderador”, *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional* 7 (2002): 216.

frenar a la Cámara Baja (el Congreso de los Diputados)<sup>19</sup>. En realidad, no era más que otro argumento en defensa del sufragio censitario, que limitaba la participación política a quienes cumplieran una serie de condiciones económicas y de capacidad.

Estos principios lograron consolidarse gracias a un proceso de uniformización administrativa. Con el objeto de renovar las instituciones, el carácter centralizador y jerarquizado de la ciencia de la administración francesa se traspasó al ámbito nacional. Se apostó por una administración “despatrimonializada”, eficiente y sistemática, donde las decisiones políticas y de gestión respondían a los criterios racionales recogidos en el ordenamiento jurídico, en tanto que era la única forma de garantizar plenamente la felicidad de los ciudadanos libres e iguales.

## 2. EL MUNDO DE ULTRAMAR EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

### 2.1 ANTES DE LO CONTEMPORÁNEO. EL PAPEL DE ULTRAMAR EN EL IMAGINARIO COLECTIVO ESPAÑOL

Desde el punto de vista histórico, el encaje de Ultramar en la Monarquía de España ha sido una cuestión eminentemente política y económica. Durante la Edad Media, los reinos peninsulares –independientes entre sí– apenas habían tenido trascendencia en el orden internacional. Sin embargo, a partir de mediados del siglo XV se encadenaron una serie de hechos que alteraron el curso de los acontecimientos: la unión de Castilla y Aragón por el matrimonio de los Reyes Católicos, la culminación de la Reconquista, la expulsión de los judíos, la creación del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición, la guerra abierta contra la Reforma protestante y la expulsión de los moriscos<sup>20</sup>. A ello se añadió un último factor de suma importancia: la financiación de expediciones en beneficio de la Corona. Habida cuenta de los viajes de Colón, Núñez de Balboa y

---

19 Lalinde y Sánchez-Lauro, *Derecho histórico...*, 401-402.

20 Pedro Laín Entralgo, *A qué llamamos España* (Madrid: Austral, 1984), 39.



Magallanes, la monarquía de agregación comenzó a expandirse y se instaló en una posición preeminente con respecto a sus competidores europeos. La marginación pasó a convertirse en hegemonía, sobre todo con la llegada de los Habsburgo al trono.

Lógicamente, la integración de un ingente número de tierras desconocidas en la futura Monarquía Universal transformó la configuración, los objetivos y la idiosincrasia de la misma. Debemos tener en cuenta que, todavía en los albores de la Edad Moderna, no se habían reunido las condiciones para ocupar un papel protagónico en la escena mundial. Los recursos naturales españoles eran poco significativos, pues la capacidad agrícola estaba limitada por el mal estado del suelo, las condiciones climatológicas adversas, el atraso en los métodos de cultivo y las barreras interiores<sup>21</sup>. La situación dio un giro de ciento ochenta grados cuando las Indias Occidentales fueron incorporadas a Castilla, dado que las adquisiciones territoriales se traducían en un prestigio realzado y en nuevos recursos monetarios<sup>22</sup>. Dicho de otro modo, la potencia económica era sinónimo de poder político. Así que, en cuestión de pocos años, aquella amalgama de reinos peninsulares deprimidos y atrasados contaba con el respaldo de un inmenso paraíso natural colmado de riquezas. Entre la continua afluencia de metales preciosos y los beneficios que generaba el monopolio comercial americano, se pudo alimentar la maquinaria de guerra, que era uno de los grandes pilares del expansionismo hispánico, así como un elemento dinamizador del proceso de construcción del Estado Moderno<sup>23</sup>.

La monarquía de corte autoritario, al igual que ocurrió en el resto de Europa, no se levantó a partir de nuevas instituciones, sino mediante la resurrección de las que ya existían. Era una monarquía restaurada, pero estructurada para servir a la autoridad real, que se reafirmó sobre el resto del organigrama político<sup>24</sup>. Por analogía, la dominación hispánica en Ultramar fue una continuación exagerada

---

21 Kamen, *Brevísima...*, 66.

22 John Elliott, *España, Europa y el mundo de Ultramar (1500-1800)* (Madrid: Taurus, 2010), 23.

23 Eulogio Fernández Carrasco, "Guerra y diplomacia en la Edad Moderna", *Revista de Derecho de la UNED* 10 (2012): 184.

24 John Elliott, *La España Imperial. 1469-1716* (Madrid: Vicens Vives, 2012), 68-69.

de lo que ya se practicaba en la península<sup>25</sup>. Exagerada porque, aparte de un manantial de oro, las provincias de América y Asia fueron consideradas como una especie de campo de experimentación. Para la Corona, representaban una valiosa oportunidad de fabricar un mundo sin pasado, donde sus obstáculos tradicionales (la nobleza, los señoríos, la multiplicidad de jurisdicciones y fueros y la Iglesia de Roma) quedaban desprovistos de poder e influencia<sup>26</sup>.

No obstante, el hecho de que los territorios ultramarinos fueran una pieza clave en el fortalecimiento del poder regio hace que no podamos reducir su importancia a lo estrictamente económico o político. En la idea de imperio transoceánico hubo siempre un componente psicológico que afectó a la mentalidad española y que tuvo su reflejo en la historia posterior, como comprobaremos más adelante. La “nueva España” que Isabel y Fernando habían fundado en el siglo XV no era en absoluto unitaria, sino que estaba conformada por una pluralidad de células territoriales que conservaron sus características y su legislación. Las Coronas solo se habían unido simbólicamente, pues aún faltaba por realizar la gesta más complicada, que era unir a los pueblos<sup>27</sup>. Las causas de esta brecha entre españoles eran tres: el dualismo Castilla-Aragón, las diferencias entre el centro y la periferia y el regionalismo. Todo ello dificultaba en gran medida que en la sociedad pudiera calar el sentimiento de pertenencia a una patria común. Impedía, al fin y al cabo, que la monarquía fuera universal en todos los sentidos, no solo en cuanto a extensión geográfica.

Lo que hizo la presencia perenne de Ultramar, aparte de llenar las arcas del Estado, fue colmar ese vacío. En primer lugar, porque contribuyó a apuntalar el concepto de “comunidad cristiana” en una época en la que, a falta de ideologías, el hecho religioso era un sólido elemento de cohesión política y social. La unidad religiosa constituía un apoyo decisivo para el poder de los príncipes, hasta el punto de que, si la fe no era única, la monarquía se quebraba<sup>28</sup>. En la península,

---

25 Adolfo de Castro, *Examen filosófico sobre las principales causas de la decadencia de España* (Sydney: Wenworth Press, 2018), 85.

26 Pro, *La construcción del Estado...*, 66.

27 Elliott, *La España Imperial...*, 104.

28 Elliott, *España, Europa...*, 100.

esta consigna cobró una fuerza extraordinaria tras los éxitos cosechados en la Reconquista, que hicieron de los reinos hispánicos una insignia cristiana dentro del panorama europeo, con sus Católicas Majestades al frente. Cuando se sumaron a la carrera expedicionaria en las postrimerías de la Edad Media, ese papel evangelizador se hizo extensivo a los territorios descubiertos en el Atlántico y el Pacífico, que además estaban habitados por un rebaño de almas que desconocían la fe verdadera. Con el beneplácito de Roma, los sucesivos monarcas, elegidos por Dios para llevar su mensaje a todos los confines del orbe, fueron erigiendo un imperio católico que abarcaba una parte considerable del mundo conocido. En la consecución de esta empresa participaron activamente los propios españoles, quienes se encargaron de trasladar a aquellos lejanos dominios las manifestaciones de la religiosidad local, con sus capillas, santuarios e imágenes<sup>29</sup>.

En segundo lugar, Ultramar auspició la unión de los pueblos en un sentido mucho más trascendente. Debido a las complicadas circunstancias en que se encontraba el continente europeo, que venía de una oleada de guerras, hambre y pestes, un gran número de personas emigró a otros continentes en busca de una vida mejor. En el caso español, este crecimiento exponencial de la movilidad geográfica fue determinante para la “invención de España” como patria<sup>30</sup>:

“Tras cruzar el Atlántico y el Pacífico, o tras desplazarse a otras tierras en la propia Europa, quienes emigraban desde la península se veían capaces de reconocer que provenían de un hogar común que aún añoraban [...]. Esa sensación de ausencia que embargaba a los españoles en el extranjero fue una influencia muy poderosa para generar en ellos simpatía por España y ayudó a hacer realidad lo que hasta entonces había sido simplemente una idea. La palabra comenzó a adquirir una connotación de anhelo, en referencia a la patria de la que venían todos los pueblos de la península [...]. Los colonizadores que escribían a los seres queridos que habían dejado en la península solían referirse a esta llamándola precisamente

---

<sup>29</sup> John Elliott, *Imperios del Mundo Atlántico: España y Gran Bretaña en América (1492-1830)* (Madrid: Taurus, 2006), 236.

<sup>30</sup> Kamen, *La invención...*, 69.

España, e incluso cuando estaban totalmente satisfechos con sus nuevas vidas en América, no dejaban nunca de sentir nostalgia de aquellas cosas que España representaba para ellos, porque la ausencia de España la volvía real”<sup>31</sup>.

Podemos decir entonces que la Monarquía Universal, consciente de la diversidad que caracterizaba a los pueblos que se hallaban bajo su mando, se esforzó en robustecer los pocos elementos internos que favorecían la unidad: la figura del monarca y la religión común de los súbditos<sup>32</sup>. Alcanzar esta vocación ecuménica fue posible, entre otras cosas, gracias a la maquinaria de guerra y a la existencia de una realidad ultramarina. A través de la primera, el poder regio logró cultivar el sentimiento identitario dibujando una imagen colectiva del “nosotros” frente a los enemigos exteriores; mientras que, por medio de la segunda, implicó a los españoles en una causa nacional y alimentó la nostalgia por la madre patria<sup>33</sup>. Este escenario mental, marcado por la tradición católica, tendría una influencia notable en la construcción del Estado liberal a lo largo del siglo XIX. Por un lado, porque el sentimiento de comunidad que se venía gestando desde el apogeo de la Monarquía Católica cristalizó en el concepto de nación en 1808, con motivo de la lucha contra el invasor francés; y, por otro, porque la impronta que el imperio transoceánico dejó en la psique colectiva fue tal que, una vez mermado a raíz del triunfo de las independencias, el país fue incapaz de desprenderse de la ideología y de las estructuras del primer colonialismo<sup>34</sup>.

## 2.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1812

El germen de los problemas jurídicos que plantea Ultramar en la centuria del 1800 se encuentra en la obra de las Cortes de Cádiz, otro de los grandes mitos del período contemporáneo. Pero, al margen del uso interesado que se haya podido hacer de la Constitución de 1812, a menudo revestida con una pátina de

---

31 Kamen, *Brevísima...*, 103-104.

32 Elliott, *La España...*, 156-157.

33 José Álvarez Junco, *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX* (Madrid: Taurus, 2001), 49.

34 Roberto Mesa Garrido, *La idea colonial en España* (Valencia: Fernando Torres Editor, 1976), 168.

sacralidad, en el tema que nos ocupa contiene ciertas singularidades –o contradicciones, incluso– en las que merece la pena detenerse.

El tratamiento jurídico-político de los dominios referidos fue producto de un contexto de transición, en el que los constituyentes se vieron en la difícil tesitura de conjuntar el espíritu antiguo con los vientos de cambio que venían soplando en Europa y América desde la segunda mitad del siglo XVIII. Es casi obligatorio subrayar el término *transición* y no confundirlo con *ruptura*, ya que en este punto España difiere de los dos icónicos protagonistas de las revoluciones atlánticas, que negaron incasablemente la tradición. Entre los artífices del texto gaditano no había un ánimo rebelde. En realidad, no tenían intención alguna de desprenderse del bagaje anterior, sino que, por el contrario, pretendían encajar el binomio Trono-Altar en el nuevo esquema político. Por eso en los comienzos del largo y tortuoso camino hacia la mayoría de edad, la relación que se estableció entre la monarquía absoluta y el Estado-nación no fue tanto de sustitución como de continuidad<sup>35</sup>.

¿Era realmente posible avanzar hacia un futuro constitucional soportando el peso de un pasado que se regía por parámetros distintos? En esto los doceañistas, siempre fieles a ese “carácter español” que había marcado la morfología del conflicto contra el invasor extranjero, desafiaron los límites de la razón. Alumbraron una Constitución de lo más extraña, con “cabeza moderna y cuerpo gótico”, como apunta Carlos Garriga<sup>36</sup>. Esa rareza, que además terminó siendo el principio del problema jurídico ultramarino, se manifestaba ya en el Preámbulo:

“En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad. Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un

---

35 Immanuel Kant, *¿Qué es la Ilustración?* (Madrid: Alianza, 2013), 43.

36 Carlos Garriga Acosta, “Cabeza moderna, cuerpo gótico. La Constitución y el orden jurídico”, *Anuario de historia del derecho español* 81 (2011): 99.

modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado”<sup>37</sup>.

De estas palabras tan reveladoras podemos extraer los elementos principales que condicionaron la gobernación y la legislación de Ultramar: las leyes fundamentales, la Nación y el catolicismo. Pero antes de pasar a analizarlos de manera independiente, conviene que dediquemos un breve espacio al punto de conexión entre todos ellos, a la inclinación historicista que moldea la naturaleza jurídica de la obra gaditana.

Vaya por delante que la Constitución de 1812 no era otra cosa que una reforma de la constitución tradicional de la antigua Monarquía Católica. Así pues, dentro de ella convivían dos modelos que pertenecían a épocas diferentes, uno antiguo y otro moderno. El antiguo se correspondía con la doctrina de la “constitución histórica”, según la cual se admitía la existencia de unas leyes fundamentales del reino que contenían las pautas sobre el ejercicio del poder y la garantía de los derechos. O sea, que la constitución se limitaba a describir un orden jurídico dado por la historia, con lo cual estaba aquejada de cierto inmovilismo. Fue el movimiento ilustrado el que promovió la evolución de la concepción primitiva hacia el segundo modelo, el de la “constitución-norma”. Si antes la constitución había desempeñado un papel meramente descriptivo, ahora se convertía en la pieza generadora del orden jurídico del Estado. Adquiría un valor normativo que la habilitaba para regular la organización de los poderes públicos y establecer las garantías de los derechos<sup>38</sup>.

La naturaleza bicéfala de la Constitución gaditana se tradujo en una disposición que no era del todo nueva. El apego a la tradición –o si se prefiere, la necesidad de conservar la esencia– llevó a los doceañistas a inventar una fórmula alternativa que les permitiera construir un orden adaptado a los tiempos

---

<sup>37</sup> *Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812.

<sup>38</sup> Garriga, “Cabeza moderna...”, 123-126.

por medio de la herencia de la Monarquía Católica, no en contra de la misma, como había sucedido en Francia<sup>39</sup>. Para ello se valieron de los tres elementos enunciados en el Preámbulo, que explicaremos a continuación.

### 2.2.1. Las leyes fundamentales

En 1809, Jovellanos, que entonces dirigía la Comisión de Cortes, dejó por escrito una célebre reflexión sobre la constitución histórica en la *Consulta sobre la convocación de las Cortes por estamentos*:

“[...] ¿Por ventura no tiene España su constitución? La tiene sin duda; porque, ¿qué otra cosa es una constitución que el conjunto de leyes fundamentales, que fijan los derechos del Soberano y de los súbditos, y los medios saludables de preservar unos y otros? ¿Y quién duda que España tiene estas leyes y las conoce? ¿Hay algunas que el despotismo haya atacado y destruido? Restablézcase. ¿Falta alguna medida saludable para asegurar la observancia de todas? Establézcase. Nuestra constitución entonces se hallará hecha, y merecerá ser envidiada por todos los pueblos de la tierra que amen la justicia, el orden, el sosiego público y la verdadera libertad, que no puede existir sin ellos”<sup>40</sup>.

El concepto jovellanista de *leyes fundamentales*, al igual que el de *constitución política*, entroncaba con la visión ilustrada de la historia política nacional. Desde esta perspectiva, la monarquía moderada hereditaria surgida de la revolución habría venido a restaurar aquello que se perdió cuando las Comunidades fueron derrotadas a manos del Habsburgo: la vieja tradición castellana bajomedieval de las leyes perpetuas, fruto de un pacto entre las Cortes y el monarca<sup>41</sup>. El mensaje que se quería lanzar era muy claro. El verdadero espíritu español,

39 *Ibid.*, 121.

40 Gaspar Melchor de Jovellanos, *Resolución de la Junta Central sobre la convocatoria por estamentos y Convocatoria de los distintos estamentos* (Sevilla: 1810), [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/resolucion-de-la-junta-central-sobre-la-convocatoria-por-estamentos-21-de-enero-de-1810-y-convocatoria-de-los-distintos-estamentos--o/html/fff98d90-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_2.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/resolucion-de-la-junta-central-sobre-la-convocatoria-por-estamentos-21-de-enero-de-1810-y-convocatoria-de-los-distintos-estamentos--o/html/fff98d90-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html)

41 Santos Manuel Coronas González, “Leyes fundamentales y Constitución de la Monarquía española de 1812”, *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia* 8 (2011): 46.

recogido en su tradición legislativa, era contrario a la tiranía extranjera, con lo cual, para poner los cimientos del Estado liberal solo había que volver al origen. En palabras de Blanco White, “tres siglos de despotismo, más o menos acerbo, la relajación de costumbres, y la disolución de todos casi todos los lazos, que unen al ciudadano con el Estado, no habían sido bastantes a destruir a los españoles”<sup>42</sup>.

Por supuesto, nada era tan sencillo. Si bien es cierto que el país llevaba a sus espaldas varios siglos de tradición jurídica, no lo es menos que su distribución ancestral en reinos, estados y señoríos había dado lugar a regímenes distintos. Castilla no era igual que sus territorios vecinos, que contaban con leyes y costumbres propias. Así que la posibilidad de hallar una constitución española común que hubiera permanecido olvidada entre las brumas del despotismo era una quimera. Una vez más, los doceañistas se veían obligados a desviarse de la senda marcada por Europa. Como no podían invocar una constitución histórica en el sentido británico, extrajeron la sustancia constitucional de esa amalgama de antiguas leyes hasta crear un sistema de ley fundamental y constitutiva<sup>43</sup>. Entonces, por *leyes fundamentales de la Monarquía* tenemos que entender el conjunto de principios políticos históricos relativos a las limitaciones del poder real, la representación nacional y las libertades civiles y políticas que sirvieron de inspiración en la redacción del texto de 1812<sup>44</sup>. Dotando a estos principios políticos de una dimensión histórica se lograba un importante objetivo: legitimar la reforma de las instituciones del Antiguo Régimen, pues algo propio de la idiosincrasia española no podía tacharse de ajeno, por mucho que se asemejara a lo que otros países ya habían puesto en práctica.

### 2.2.2. La Nación

De entre todos los principios políticos a los que los doceañistas atribuyeron una larga tradición, nos interesa destacar uno especialmente polémico. La

---

42 José María Blanco White, *El Español* vol. II (Londres: Imprenta de R. Juigné, 1810), 32.

43 Garriga, “Cabeza moderna...”, 122.

44 *Id.*



igualdad legal, que tanta significación había tenido en las Declaraciones liberales de derechos de finales del siglo XVIII, no aparecía expresamente referenciada en la Constitución. En el fondo de esta omisión deliberada subyacía un asunto que afectaba de lleno a las provincias de Ultramar y que nos conduce directamente a la Nación, otro de los conceptos vertebradores del Estado liberal.

En términos generales, la Nación se definía como un conjunto de individuos que, estando vinculados por lazos de raza, historia, lengua y cultura, podían ofrecer un alto grado de solidaridad común<sup>45</sup>. Era, asimismo, la depositaria esencial de la soberanía, por lo que le pertenecía en exclusiva el derecho de establecer sus leyes fundamentales (art. 3). Pero esto era en abstracto. Para profundizar en el auténtico significado de la Nación, hay que preguntarse quiénes la conformaban exactamente.

Según la Constitución, la Nación era la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios (art. 1). Nótese que hablaba de *españoles*, no de *ciudadanos*. Con *españoles*, la Constitución hacía alusión a los habitantes del país, a las personas que vivían dentro de los límites del territorio del Estado y que habían obtenido la nacionalidad por alguno de los medios legalmente previstos: nacimiento, manumisión o nacionalización (art. 5). El estatus de *ciudadano* era algo muy distinto y no dependía de un criterio de territorialidad. Ostentaban esta condición quienes disfrutaran de los derechos incluidos en la norma constitucional y en la legislación que los desarrollaba, pero con matices. Era una simple cuestión de aritmética parlamentaria. Con el propósito de evitar que la representación extrapeninsular en las Cortes fuera superior a la peninsular, se restringió el derecho de sufragio. Por consiguiente, se hicieron dos categorías dentro de la etiqueta global de ciudadanía, inspiradas en las intervenciones realizadas por el abate Sieyès en la Asamblea Constituyente francesa de 1789. Eran ciudadanos activos los hombres que gozaban de derechos políticos y civiles; es decir, los que contribuían a sostener la entidad pública, participaban en los

---

45 Juan Ferrando Badía, "La Nación", *Revista de estudios políticos* 202 (1975): 6.

cargos representativos y tenían derecho a recibir prestaciones del Estado<sup>46</sup>. Los ciudadanos pasivos, por su parte, solo disfrutaban de algunos derechos civiles (personales, familiares y sucesorios) y no tenían derechos políticos.

Es evidente que la norma estaba diseñada para excluir a una parte de la ciudadanía de la vida política del Estado mediante la privación del sufragio activo y pasivo. En la práctica, los únicos que participaban en el establecimiento de las leyes fundamentales del reino eran los hombres de cierto poder adquisitivo que residían en la península, antigua metrópoli. Así lo ha señalado Javier Alvarado:

“Conviene tener presente que el modelo constitucional gaditano, de breve aplicación, pero de decisiva influencia, tuvo el pírrico mérito de sortear una molesta realidad social; la existencia de españoles libres, pero de origen africano (las castas), y los esclavos. A los primeros les respetó los denominados derechos civiles, pero les excluyó de los políticos (derecho de sufragio activo y pasivo) así como de la base electoral. A los esclavos no se les reconoció derecho alguno [...]. Con estas medidas quedaba disminuida notablemente la representación americana en las Cortes y, por tanto, garantizada una mayoría liberal que sacara adelante el programa de reformas que se estaban planeando”<sup>47</sup>.

En vista de la situación, resulta coherente que se optara por omitir cualquier mención expresa del principio de igualdad legal, pues se estaba incurriendo en una clarísima discriminación entre españoles. La igualdad constitucionalmente reconocida no era *ante* la ley, sino *en* la ley; por ello debe ser interpretada como unidad de fuero y de códigos (arts. 248 y 258), no a la manera francesa. La pretensión de los constituyentes no era equiparar a los españoles de ambos hemisferios, pero tampoco a los peninsulares, clasificados en función de su riqueza. El objetivo era implantar el imperio de la ley, para lo cual era indispensable unificar

---

46 Pablo Scotto Benito, “Economía y política en el discurso revolucionario del abate Sieyès”, *Anuario de filosofía del derecho* 37 (2021): 453.

47 Javier Alvarado Planas, *Constitucionalismo y codificación en las provincias de Ultramar* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001), 17-26.

y secularizar la legislación, así como terminar con el componente consuetudinario de los derechos históricos<sup>48</sup>.

### *2.2.3. El catolicismo*

A los dos elementos de tipo terrenal que conformaban la base de la Constitución (Monarquía y Nación) se añadió un tercer componente espiritual sin el cual era imposible comprender la tradición española reflejada en las leyes fundamentales: el catolicismo, considerado como la religión única, perpetua y verdadera (art. 12). Ya en las primeras palabras del Preámbulo se puede observar que Dios seguía siendo el “supremo legislador de la sociedad”, la fuente primigenia de la soberanía, que de sus manos había pasado a la comunidad española, representada por el Rey y las Cortes. Esto viene a significar que se produjo una doble metamorfosis: de Monarquía jurisdiccional a Estado nacional y, al mismo tiempo, de Monarquía Católica a Nación Católica<sup>49</sup>.

La confesionalidad católica, además de presidir el sistema, era un rasgo esencial de la actitud colonizadora de España<sup>50</sup>. De hecho, el cometido misional que se le había encomendado a los monarcas hacía tres siglos siguió siendo un ruido de fondo en la política de los nuevos gobiernos, que, a diferencia de sus contemporáneos europeos, no podían ignorar el pasado y lanzarse a la búsqueda de formas de explotación más rentables y duraderas. Pese a la criminalización que desde la intelectualidad se había hecho de los “despóticos” reyes extranjeros de la Modernidad, las posesiones americanas y asiáticas que ellos habían conquistado y conservado aún tenían una enorme carga simbólica. Eran la prueba viviente de que aquel país periférico atravesado por la guerra había sido grande y poderoso, por lo que a quienes iban a dirigirlo les interesaba persistir en esa idea de la historia inmóvil<sup>51</sup>. España, explica Alvarado, “venía a ser rehén de su

---

48 José Castán Tobeñas, *Derecho civil español, común y foral*, t. I, vol. I (Madrid: Editorial Reus, 2005), 246-247.

49 Garriga, “Cabeza moderna...”, 115.

50 Mesa, *La idea colonial...*, 92.

51 Bartolomé Bennassar, *La América española y la América portuguesa (siglos XVI-XVIII)* (Madrid: Sarpe, 1985), 15.

pasado y de sus prestigiosas empresas civilizadoras, tratando de prolongar su imagen internacional de potencia colonial”<sup>52</sup>.

### 2.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1837

La transición política del Antiguo Régimen al Estado-nación se completó en 1837, una fecha clave en la historia constitucional española. El fracaso del Estatuto Real, la furia popular y el enfrentamiento entre las dos facciones del liberalismo (moderados y progresistas) condujeron a la sublevación de los Sargentos de la Granja en el verano de 1836, alterando los planes de la regente. Liberal a la fuerza, María Cristina de Borbón quería gobernar con los moderados, pero las circunstancias la obligaron a restaurar la Constitución de Cádiz<sup>53</sup>. Eso sí, poco después consiguió que se convocaran Cortes Constituyentes para reemplazarla por otra menos revolucionaria y “políticamente conciliadora”<sup>54</sup>.

La Constitución de 1837, promulgada el 18 de junio, se mantuvo fiel a los principios que habían inspirado a su predecesora, aunque contenía una amplia gama de matices diferenciadores, tanto en la parte dogmática como en la orgánica<sup>55</sup>. Puntualiza Sánchez Agesta que la redacción encierra el propósito de quebrar la tendencia historicista anterior para adaptarse a un nuevo escenario político, libre de la sombra absolutista<sup>56</sup>. El texto se alejó de las leyes fundamentales de la monarquía para fijarse en un modelo extranjero, concretamente en la Constitución francesa de 1830. Por esta razón, instituyó definitivamente los postulados del moderantismo, en gran medida similares al liberalismo doctrinario de la Francia de Luis Felipe de Orleans (1830-1848).

---

52 Javier Alvarado Planas, *La Administración Colonial española en el siglo XIX* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013), 12.

53 Pierre Vilar, *Historia de España* (Madrid: Austral, 2013), 54.

54 Joaquín Tomás Villarroya, *Breve historia del constitucionalismo español* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012), 61.

55 “Constitución de 1837”, Congreso de los Diputados, acceso el 27 de octubre de 2021, <https://www.congreso.es/cem/const1837>

56 Luis Sánchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1978), 89.

En los asuntos de Ultramar, el problema jurídico que Cádiz había colocado sobre el tablero se manifestó con absoluta nitidez. En 1812, todo había girado en torno a la representatividad, a la restricción del derecho de sufragio. Se había aprobado una norma que definía a los españoles de dos maneras diferentes, como ciudadanos activos o pasivos. Al respecto, diría acertadamente el diputado Vicente Sancho que “la Constitución del 12 son dos Constituciones diferentes, una para Europa y otra para América”<sup>57</sup>. La regulación de 1837 fue mucho más drástica, pues la Constitución ni siquiera se aplicaba en Ultramar. El moderantismo, que también limitaba el sufragio, se implantó en aquellos territorios por medio del llamado “sistema de legislación especial”, cuyo fin último era desterrarlos totalmente del régimen común peninsular<sup>58</sup>.

El motivo del cambio hay que buscarlo en los límites geográficos del territorio del Estado. En su momento, la invasión francesa de 1808 había dado a las colonias una excusa inmejorable para declararse independientes del gobierno bonapartista; sin embargo, el secesionismo terminó afectando a su lealtad hacia la Corona<sup>59</sup>. En el período 1811-1824, los americanos llevaron a cabo una exitosa ofensiva para deshacerse del dominio metropolitano con el apoyo de Gran Bretaña y los Estados Unidos. Cuando la Batalla de Ayacucho (1824) puso fin a la administración virreinal en América del Sur, la esperanza de reconquistar la zona continental naufragó en las aguas del Atlántico. España había perdido gran parte de su imperio transoceánico, reducido a las Antillas (Cuba y Puerto Rico) y las islas Filipinas. Las consecuencias políticas no se hicieron esperar. Si en el siglo XV la incorporación del Nuevo Mundo a Castilla había modificado la estructura de la Monarquía, en el XIX ocurrió lo mismo. La disminución de los límites físicos favoreció el asentamiento del Estado-nación, ya que el espacio sobre el que desplegar su recién adquirida soberanía era menor y, sobre todo, menos diverso. Pero, como contrapartida, supuso un cambio en la imagen internacional del país. El estatus de España era el de un Estado secundario que

---

57 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Legislatura 1836-1837, 25 de marzo de 1837, N.º 151.

58 Alvarado Planas, *La Administración Colonial...*, 76.

59 Kamen, *Brevísima...*, 193.

atesoraba las ruinas de un imperio mundial y que, a diferencia de Gran Bretaña o Francia, carecía de la fuerza militar y del potencial económico para asegurar la posesión de tales dominios y para sumarse al imperialismo<sup>60</sup>.

En cualquier caso, había que conservar los restos del naufragio. El tratamiento que Ultramar recibió en 1837 tampoco fue un invento español. Se remonta a los tiempos dorados de Napoleón, para quien las diferencias culturales y geográficas de África, América y Asia justificaban la elaboración de “leyes especiales”, distintas de las vigentes en la metrópoli<sup>61</sup>. Esa concepción pasó a la Carta Constitucional de 1830, en cuyo artículo 64 se establecía que las colonias se regirían por leyes particulares. La redacción española del Artículo Adicional Segundo es prácticamente un calco: “Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales”.

La diferencia fundamental que separa 1830 de 1837 es la ubicación de Ultramar en el texto. En la Carta Constitucional francesa, Ultramar aparece en el último Título, bajo la rúbrica de los *Derechos particulares garantizados por el Estado*. Sin embargo, en la Constitución española ocupa una posición apéndice, en los Artículos Adicionales. Es difícil pensar que esto se hiciera de manera gratuita. En el silencio de los constituyentes de la época había, a nuestro parecer, una intencionalidad manifiesta. Relegar los asuntos ultramarinos a un anexo significaba rebajar su importancia, privarlos de la misma categoría que las materias situadas en el articulado principal. En definitiva, significaba allanar el camino a una nueva forma de discriminación, más meditada, sutil y efectiva que la de los doceañistas.

La terminología empleada en la redacción es clave para descifrar el tratamiento constitucional que en adelante se dispensaría a los territorios ultramarinos. La primera palabra conflictiva es *provincias*, porque su significado sufrió variaciones al establecerse el Estado-nación. Antes del siglo XIX, la provincia designaba una demarcación de tipo fiscal, corporativo o institucional que era

---

60 Juan Bautista Vilar Ramírez, “Aproximación a las relaciones internacionales de España (1834-1874)”, *Historia contemporánea* 34 (2007): 10.

61 Alvarado, *La Administración Colonial...*, 76.

útil para gestionar el ámbito público, pero que no tenía relevancia jurídica<sup>62</sup>. La propia configuración de la monarquía absoluta impedía que así fuera. La diversidad de jurisdicciones –real, eclesiástica y señorial– y el localismo exacerbado obstaculizaban la uniformidad legislativa y administrativa<sup>63</sup>. El territorio se articulaba en unidades diversas que se regían por criterios propios y cuya actuación no estaba coordinada con el poder central. Aunque a finales del siglo XVIII se abrió un debate acerca de la inoperatividad de este sistema, el detonante para que la provincia adquiriera sus connotaciones actuales fue la llegada del Estado-nación. Para ejercer un control efectivo y permanente sobre el territorio, había que implantar una ordenación que permitiera gobernar de manera uniforme dentro de las fronteras, de ahí que el constitucionalismo español insistiera en los principios de unidad de fuero y de códigos. En este nuevo esquema, la provincia pasó a definirse como una entidad local dotada de personalidad jurídica y plena capacidad, cuyos fines eran dos: garantizar la cobertura de los servicios de competencia municipal y coordinar la administración local con la del Estado.

Es indudable que Ultramar no gozaba del estatuto jurídico de las provincias contemporáneas, pues allí ni siquiera se aplicaba la Constitución. No obstante, tampoco puede afirmarse rotundamente que fueran colonias, como estipulaba la Carta francesa. Cuando se abandonaron las concepciones imperialistas de la Edad Moderna, la colonia se convirtió en una unidad territorial de explotación que servía para satisfacer unos intereses concretos: dar salida al exceso de población y producción, generar riqueza, dividir el trabajo entre las naciones, educar a los indígenas y equilibrar las poblaciones<sup>64</sup>. Lo que sucede es que España, como ya hemos comentado, fue incapaz de deshacerse de las ideas que imperaban en los primeros estadios del colonialismo. No solo continuaba aferrándose a su cometido misional, sino también a la constante de explotar los recursos

---

62 Javier Fernández Sebastián, “*Provincia y Nación* en el discurso político del primer liberalismo. Una aproximación desde la historia conceptual”, en *Provincia y nación: los territorios del liberalismo*, dir. por Carlos Forcadell Álvarez y María Cruz Romeo Mateo (Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 2006), 23.

63 Pro, *La construcción...*, 50.

64 Mesa, *La idea colonial...*, 141-142.

inconscientemente, sangrando las arcas del Estado<sup>65</sup>. Así que, mientras en otros países el colonialismo se planteó como una empresa beneficiosa, España, siempre sujeta a los vaivenes de la política y la economía peninsular, no supo gestionar eficientemente la crisis imperial y cayó en el inmovilismo.

Teniendo en cuenta estas precisiones, la anomalía léxica de la Constitución de 1837 sería más bien un anacronismo. La desfasada visión evangelizadora maticaba la nueva idea de explotación, impidiendo que el país se colocara en una posición similar a la de sus competidores. Entendemos, por tanto, que era correcto calificar los territorios de Ultramar como provincias, pero no en el sentido contemporáneo del término. Las Antillas y Filipinas eran provincias en el sentido del Antiguo Régimen, pues su relación con la península seguía siendo de subordinación, no estaban en un plano de igualdad; además, carecían de entidad jurídica propia, desempeñaban funciones fiscales y contaban con medios económicos y de adoctrinamiento atrasados.

El estatuto jurídico de provincias iba en consonancia con el recurso a las *leyes especiales*, el segundo término conflictivo de la redacción. En los Diarios de Sesiones de las Cortes Constituyentes<sup>66</sup> encontramos los motivos que condujeron a las Comisiones encargadas de preparar el proyecto a adoptar un sistema tan particular. El fondo de la cuestión era el mismo que en 1812, la eterna pregunta de si las provincias de Ultramar debían estar o no representadas en las Cortes. La inmensa mayoría aún se decantaba por apartarlas del poder legislativo, temerosos de que la cesión de una parte de la soberanía precipitara la ruptura de los vínculos históricos con la metrópoli. Esta verdad se disfrazaba con un argumento de oportunidad que exculpaba la creación de un régimen especial y discriminatorio: la imposibilidad de que una ley homogénea rigiera el destino de una realidad heterogénea. La heterogeneidad venía determinada por la cantidad de habitantes de cada territorio, pero también por la naturaleza de la población. El complejo esquema gaditano se simplificó haciendo una distinción

---

65 *Id.*

66 “Dictamen de las comisiones reunidas de Ultramar y Constitución, proponiendo que las provincias ultramarinas de América y Asia sean regidas y administradas por leyes especiales”, en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 12 de febrero de 1837, Apéndice al núm. 112, 1491-1493.



entre españoles y no-españoles, en función de que fueran libres o esclavos. Los primeros tenían derechos políticos, pero restringidos por la capacidad y la riqueza; los segundos ni siquiera eran sujetos de derecho.

“[...] en donde hay diferencias tan señaladas en la población, o no debe ser igual la ley para con las demás provincias que no las tienen o que en otro caso se establezcan las modificaciones convenientes. Y como las diferencias cuando se trata de derechos políticos no pueden dejar de ser, ya que no se quiera ofensivas, sumamente expuestas a recriminaciones y rivalidades, de aquí es, contrayéndonos solo al caso de las elecciones, que si admitimos una ley distinta para las de la isla de Cuba y la península, es menester después distinguir en la misma isla cómo han de representar y ser representados los españoles de distinto color, cuya indicación basta para que la prudente provisión de las Cortes se anticipe a cortar de una vez para siempre lo que pudiera originar graves males, y para que al mismo tiempo conozcan que no es posible que una ley homogénea dirija elementos tan heterogéneos”<sup>67</sup>.

El problema surgía porque, en caso de que la Constitución se aplicara en las provincias ultramarinas, las reglas de la matemática parlamentaria podían comprometer la gobernabilidad. Por ejemplo, en Cuba había un gran número de habitantes, pero muchos eran esclavos; luego, en una hipotética convocatoria de Cortes, estaría infrarrepresentada con respecto a Puerto Rico, donde el porcentaje de españoles era superior.

“[...] siendo tan desemejantes los elementos de población entre las dos islas, se deduce también, sin que en eso se necesite insistir demasiado, que son igualmente desemejantes los elementos de la existencia civil y política de una y otra posesión: y en tal caso, ¿cómo es posible que sean regidas por unas mismas leyes, y mucho menos que sean las mismas que rigen en la península? Si de las Antillas nos trasladamos a las islas Filipinas [...], agregamos que aquellos habitantes se hallan diseminados en varias islas [...] y hablan varias lenguas y dialectos, ignorando los más la española, veremos que si los Diputados elegidos

---

67 “Dictamen de las comisiones...”, 1492.

eran indígenas, acaso no nos entenderían en nuestro Congreso, y si eran de los europeos o de origen europeo, además de establecer un monopolio irregular a favor de estos, nos hallaríamos con que siendo pocos los capitalistas acomodados en aquellas islas, y declarada la opinión por que el cargo de Diputado sea en lo sucesivo gratuito, no estará demás suponer que tal vez no aparecería muy luego nadie que quisiera correr los riesgos o incomodidad que un viaje de 5.000 leguas, acaso para no llegarse a sentar en las Cortes, como luego veremos”<sup>68</sup>.

En aras de conservar el orden público y evitar insurrecciones, la Comisión especial de Ultramar atajó la cuestión haciendo *tabula rasa*. Ninguna de las provincias tendría representación en las Cortes. Las Antillas, porque la disparidad entre los elementos de población afectaba a la existencia civil y política; las Filipinas, porque a las diferencias raciales e institucionales se añadía la distancia geográfica y la barrera del idioma. En adelante, ambas se regirían por leyes especiales adaptadas a sus circunstancias políticas y culturales, en cuanto que, desde el punto de vista de los constituyentes, era la única manera de dar cumplimiento al fin último del Estado: garantizar la felicidad de los españoles, aun a costa de paralizar el progreso en una parte importante del territorio.

### 3. CONCLUSIONES

Las Constituciones españolas del siglo XIX eran un instrumento político en el que se proyectó una ideología, el moderantismo, para promover un cambio de régimen. Los postulados de esta doctrina –que, recordemos, matizaba las consignas del liberalismo primitivo– respondían a los cuatro caracteres fundamentales de la idiosincrasia del país: historicismo, corporativismo, regionalismo y catolicismo. Como consecuencia, las decisiones políticas que se adoptaron en el período que hemos comentado no rompieron de forma traumática con el pasado; antes al contrario, lo integraron en la realidad del Estado-nación bajo la forma de principios jurídicos que inspiraban y legitimaban la nueva legislación.

---

68 “Dictamen de las comisiones...”, 1492.

En los territorios de Ultramar, el enaltecimiento del pasado se llevó a la práctica en otro sentido: no como una sana reivindicación de la tradición histórica, sino como un deseo de paralizar la historia. América y Asia, que habían contribuido en buena parte a cimentar la autoestima nacional, eran el símbolo de una época dorada que aún permanecía viva en el imaginario colectivo, más si cabe en unos tiempos tan convulsos. Por ello, encontramos una España que estaba construyendo nuevos mitos a partir de la revolución, pero que no estaba dispuesta a olvidar su antiguo papel internacional. Esta tendencia inmovilista se reforzó a través de uno de los pilares del Estado: el Derecho, cuyas líneas generales se perfilaban en la Constitución. Desde los primeros estadios del constitucionalismo, la terminología jurídica, siempre ajena a las circunstancias de lugar y tiempo, fue poco sutil a la hora de discriminar a los habitantes del otro hemisferio. Primero, los doceañistas hicieron una distinción entre *españoles* y *ciudadanos* para privar de derechos políticos a las provincias ultramarinas; después, los constituyentes de 1837 tomaron una decisión salomónica que dejó fuera del régimen común a toda la población, tanto a los *españoles* como a los *no-españoles*.

El dominio español en las Antillas y Filipinas era, pues, una curiosa paradoja. En el trasfondo del sistema de ley especial, de raíces gaditanas, había una voluntad de legislar en el presente con criterios del pasado. Pero ninguna norma podía prosperar si existía una discordancia entre la realidad social y el mandato jurídico. España, víctima del gran mito que ella misma se había ocupado de alimentar, aún debía recorrer un largo camino que, finalmente, desembocó en la desintegración definitiva del imperio de Ultramar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado Planas, Javier. *Constitucionalismo y codificación en las provincias de Ultramar*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- Alvarado Planas, Javier. *La Administración Colonial española en el siglo XIX*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.

- Álvarez Junco, José. *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus, 2001.
- Artola Gallego, Miguel. “De la Monarquía Hispánica al Estado liberal”. *Historia contemporánea* 4 (1990): 31-38.
- Bennassar, Bartolomé. *La América española y la América portuguesa (siglos XVI-XVIII)*. Madrid: Sarpe, 1985.
- Blanco White, José María. *El Español* vol. II. Londres: Imprenta de R. Juigné, 1810.
- Castán Tobeñas, José. *Derecho civil español, común y foral*, t. I, vol. I. Madrid: Editorial Reus, 2005.
- Castro, Adolfo de. *Examen filosófico sobre las principales causas de la decadencia de España*. Sydney: Wenworth Press, 2018.
- Congreso de los Diputados. “Constitución de 1837”. Acceso el 27 de octubre de 2021. <https://www.congreso.es/cem/const1837>
- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes. Legislatura 1836-1837. 25-03-1837. N.º 151. [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/)
- Coronas González, Santos Manuel. “Leyes fundamentales y Constitución de la Monarquía española de 1812”. *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia* 8 (2011): 41-62.
- Elizalde Pérez-Grueso, María Dolores; Ana Clara Guerrero Latorre; Germán Rueda Hernández; Juan Sisino Pérez Garzón y Susana Sueiro Seoane. *Historia Contemporánea de España. 1808-1823*. Madrid: Akal, 2016.
- Elliott, John. *Imperios del Mundo Atlántico: España y Gran Bretaña en América (1492-1830)*. Madrid: Taurus, 2006.
- Elliott, John. *España, Europa y el mundo de Ultramar (1500-1800)*. Madrid: Taurus, 2010.
- Elliott, John. *La España Imperial. 1469-1716*. Madrid: Vicens Vives, 2012.
- Escudero, José Antonio. *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- Fernández Carrasco, Eulogio. “Guerra y diplomacia en la Edad Moderna”. *Revista de Derecho de la UNED* 10 (2012): 183-207.
- Fernández Sebastián, Javier. “Provincia y Nación en el discurso político del primer liberalismo. Una aproximación desde la historia conceptual”. En *Provincia y nación: los territorios del liberalismo*, dirigido por Carlos Forcadell Álvarez y María Cruz Romeo Mateo. 11-50. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 2006.

- Ferrando Badía, Juan. "La Nación". *Revista de estudios políticos* 202 (1975): 5-58.
- García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo. "La Administración Pública y la ley". *THEMIS. Revista De Derecho* 40 (2000): 229-236.
- Garriga Acosta, Carlos. "Cabeza moderna, cuerpo gótico. La Constitución y el orden jurídico". *Anuario de historia del derecho español* 81 (2011): 99-162.
- Jovellanos, Gaspar Melchor de. *Resolución de la Junta Central sobre la convocatoria por estamentos y Convocatoria de los distintos estamentos*. Sevilla: 1810. [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/resolucion-de-la-junta-central-sobre-la-convocatoria-por-estamentos-21-de-enero-de-1810-y-convocatoria-de-los-distintos-estamentos--o/html/fff98d90-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_2.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/resolucion-de-la-junta-central-sobre-la-convocatoria-por-estamentos-21-de-enero-de-1810-y-convocatoria-de-los-distintos-estamentos--o/html/fff98d90-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html)
- Kamen, Henry. *Brevísima Historia de España*. Madrid: Austral, 2014.
- Kamen, Henry. *La invención de España. Leyendas e ilusiones que han construido la realidad española*. Madrid: Espasa, 2020.
- Kant, Immanuel. *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Akal, 2012.
- Kant, Immanuel. *¿Qué es la Ilustración?* Madrid: Alianza, 2013.
- Labrín Verdejo, Marco Nicolás. "Constitución histórica, Constitución escrita y Estado de Derecho". *Ars Boni et Aequi* 15 (2019): 95-113.
- Laín Entralgo, Pedro. *A qué llamamos España*. Madrid: Austral, 1984.
- Lalinde Abadía, Jesús y Sixto Sánchez-Lauro. *Derecho histórico de los pueblos hispánicos. Fuentes e instituciones político-administrativas*. Barcelona: Trialba, 2016.
- Lucena Cid, Isabel. "La acción colectiva: todo poder viene de abajo". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* 23 (2011): 338-354.
- Mesa Garrido, Roberto. *La idea colonial en España*. Valencia: Fernando Torres Editor, 1976.
- Pro Ruiz, Juan. *La construcción del Estado liberal en España. Una historia del siglo XIX*. Madrid: Alianza, 2019.
- Sánchez Agesta, Luis. *Historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1978.
- Scotto Benito, Pablo. "Economía y política en el discurso revolucionario del abate Sieyès". *Anuario de filosofía del derecho* 37 (2021): 435-461.
- Ullman, Walter. *Historia del pensamiento político en la Edad Media*. Barcelona: Ariel, 2013.
- Vega García, Pedro de. "El poder moderador". *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional* 7 (2002): 216-238.

Vilar, Pierre. *Historia de España*. Madrid: Austral, 2013.

Vilar Ramírez, Juan Bautista. “Aproximación a las relaciones internacionales de España (1834-1874)”. *Historia contemporánea* 34 (2007): 7-42.

Villarroya, Joaquín Tomás. *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

ELISA DÍAZ ÁLVAREZ

Doctoranda en Derecho (Historia del Derecho)

Facultad de Derecho

Universidad de Extremadura

diazelisa005@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9380-5902>