Además hay que consignar que el escrito de las Reflexiones parece terminar cuando el autor afirma lo que se ha propuesto al elaborar el * PLAN* de reforma del estado (en el fol.27).

Las otros dos puntos - que nosotros transcribimos precedidos de las letras [A] y [B] -, parecen ser dos aditamentos a otros puntos que forman parte del texto. Los dos van precedidos de una señal indicatoria parecida a la que se aprecia después del punto 16 del apartado titulado Real Audiencia.

Siglas citadas

ADM = Archivo Diocesano de Mallorca

AMP = Archivo Municipal de Palma de Mallorca

BAP = Biblioteca del Ayuntamiento de Palma de Mallorca

BSAL = Boletín de la Sociedad Arqueológica Luliana

RSEMAP = Real Sociedad Económica Mallorquina de Amigos del País

EL PROYECTO DEL ESTATUTO "MAURA" DE 1893, PARA LA AUTONOMÍA DE CUBA Y PUERTO RICO

Román Piña Homs

Introducción

El político español de origen mallorquín, Antonio Maura y Muntaner, habrá pasado a la historia con letras mayúsculas, entre otros motivos porque percibió, apenas asumidas sus primeras responsabilidades de gobierno, precisamente como ministro de Ultramar, la necesidad ineludible de dotar de mayores cotas de autonomía administrativa y política a las islas españolas de Cuba y Puerto Rico.

En 1892, integrando la corriente gamacista del partido liberal español -una facción que podríamos calificar de centro, a la izquierda de Cánovas y a la derecha de Sagasta- Maura entró por primera vez a formar parte del Gobierno español, bajo el mandato de Sagasta, asumiendo, como hemos señalado, la conflictiva cartera de Ultramar, mientras Gamazo, jefe de la formación, asumía la de Hacienda.

El político mallorquín, de inmediato sería recibido con entusiasmo por los autonomistas de las dos islas caribeñas, al grito de ¡Viva el Gladstone español!, "un grito imprudente -escribiría años más tarde, en 1899, Estévez Romero desde la Habana- porque al comparar la obra del Sr. Maura con la que el gran anciano ha presentado al Parlamento de Westminster y que consagra real y positivamente la autonomía de Irlanda, no hay espíritu sincero que no esté obligado a reconocer que el plan español -preconizado por Maura - es tan raquítico como es grandioso y eficaz el inglés"[1] .

¿Qué fue del proyecto "Maura"? ¿Por qué se gestó? ¿Cuales serían sus ventajas y sus inconvenientes o limitaciones? ¿Quienes sus partidarios y quienes sus detractores? a todas estas preguntas trata de responder el presente trabajo.

[1] Estevez Romero, Luís: *Desde el Zanjón hasta Baire. Datos para la historia política de Cuba*. La habana 1899, pág. 518.

I.- Situación política y administrativa de Cuba y Puerto Rico en 1893

A lo largo del siglo XIX, Cuba y Puerto Rico, territorios de ultramar bajo la soberanía española, permanecieron integrados en el Estado y monarquía constitucional diseñados desde 1812, siempre al amparo de un régimen especial y discriminatorio, justificado por el llamado "hecho diferencial" de Ultramar. De ahí que, entre otras muchas medidas legales, la abolición de la esclavitud aprobada por la Primera República española en 1873, a partir de entonces sólo se considerase vigente, además de en la metrópoli, en Puerto Rico, mientras que permanecería en suspenso para Cuba hasta 1880, fecha en que los esclavos de aquel territorio pasarían a un régimen de patronato, que permitiría a sus propietarios conservarlos durante todavía cinco años, y emanciparlos paulatinamente durante los tres siguientes. Como recordó Rafael María de Labra en 1871, como diputado a Cortes por Puerto Rico, "se negaba a los españoles ultramarinos los derechos y las libertades que por la Revolución habían adquirido los españoles peninsulares"[2]. Y años más tarde, en 1915, este mismo político reconocería con amargura, que la actuación en Ultramar de los políticos de la España constitucional había sido "menos comprensiva, menos lógica, menos firme y menos generosa que la de los hombres de las Leyes de Indias"[3]. Buena cita ésta, para tenerla en cuenta en el transcurso de un Congreso Internacional sobre la Historia del Derecho Indiano, como el que nos tiene reunidos. Pero sigamos, tendrían las islas representación política en las Cortes de la nación española, aunque restringida por las limitaciones del sufragio censitario y, en el orden administrativo, las leyes provinciales y municipales no serían implantadas automáticamente en Ultramar, sino que exigirían una revisión para ser acomodadas a dichos territorios. Como ha señalado Emma Montanos, al estudiar la creación del Ministerio de Ultramar, "la legislación de las provincias de Ultramar estaba integrada por disposiciones dadas de forma exclusiva para ellas y por aquellas que, dadas desde la Península, eran adaptadas a los territorios de ultramar" [4].

Nada tiene que extrañarnos, desde esta perspectiva, que la Constitución española de 1876, bajo cuyo manto se articulará el proyecto de Estatuto de Maura, estableciese en el primer párrafo de su artículo 89, que "Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales; pero el Gobierno queda autorizado para aplicar a las mismas, con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta a las Cortes, las leyes promulgadas o que se promulguen para la Península", al tiempo que en el segundo párrafo determinase expresamente que Cuba y Puerto Rico "serán representadas en las Cortes del reino en la forma que determine una ley especial, que podrá ser diversa para cada una de las dos provincias"[5]. En la exposición

[2] Véase Burgos-Malave, Eda: *Génesis y praxis de la Carta Autonómica de 1897 en Puerto Rico*. San Juna de Puerto Rico 1997, pág. 46.

[3] bidem, pág. 49.

[4] Montanos Ferrin, Emma: *El Ministerio de Ultramar*, en "Actas del IV Symposium de Historia de la Administración", págs. 557-578.

[5] Véase el texto en Hervada, Javier y Zumaqueo, José M: *Textos constitucionales españoles 1808-1979*. Pamplona 1980, págs. 251-252.

de motivos del propio texto constitucional, ya se había aclarado que en nada iban a alterarse "las tradiciones políticas, económicas y administrativas de la nación española....en cuanto a la organización de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales....y gobierno de las provincias de Ultramar"[6].

Poco después de aprobado el texto constitucional, las leyes municipal y provincial de 1877 y la nueva ley provincial de 1882, nada especificarían respecto a su vigencia o acomodo a la organización administrativa ultramarina, pero el hecho es que tanto dichas leyes como otras muchas de aplicación a la metrópoli durante la Restauración, exigieron una normativa específica para su aplicación a Ultramar. Tal ingeniería legal, que Emma Montanos ha analizado al estudiar el funcionamiento del Ministerio de Ultramar, es la que permite la aplicación a Cuba, Puerto Rico y Filipinas, de textos legales como la Ley Hipotecaria de 1869, puesta en vigor para Cuba y Puerto Rico en 1880, y la Ley de Organización de Tribunales de 1882, extendida a Cuba, Puerto Rico y Filipinas en 1891[7]. Y no olvidemos que otra importante medida legislativa, como el Código de Comercio, se haría extensiva en 1886, durante el mandato de Gamazo como ministro de Ultramar.

Es bien sabido que el poder que por entonces en cada isla antillana desempeñaba su Gobernador General, con competencias gubernativas y militares casi omnímodas, era semejante al de un virrey del Antiguo Régimen. Tal poder, en el caso de Puerto Rico solo alcanzaría a recortarse a partir de 1873, y en Cuba a partir de 1878, a raíz de la paz de Zanjón, al pactarse en su artículo 1, para dicha isla "las mismas condiciones políticas, orgánicas y administrativas" que las de Puerto Rico[8].

En líneas generales, podemos decir que en las fechas en que se plantea la reforma preconizada por Maura, Puerto Rico disponía de una Audiencia General para la Administración de Justicia, que sólo constaba de una sala, de la que dependían dos juzgados de primera instancia de término, dos de ascenso y seis de entrada, así como de un juzgado eclesiástico en San Juan. El Gobernador General de la isla era a la vez su Capitán General, director e inspector de todas las armas e instituciones militares, y en el plano de la Adminstración Local, regía la ley municipal y provincial de 1877, decretada de aplicación a las Antillas en el mismo año, aunque limitada por el sufragio censitario en la elección de los ayuntamientos[9]. Disponía

[6] Véase a este respecto Martín Retortillo, Sebastián: *Descentralización administrativa y organización política,* tom. I. Madrid 1973, pág. 204.

[7] Montanos, pág. 569.

[8] El pacto sería ratificado por el Congreso de los Diputados el 8 de mayo de 1878. No obstante cabe observar que Puerto Rico solo se beneficiaba teoricamente de las leyes municipal y provincial españolas, que precisamente serían aplicadas a partir de 1878. Para Fernandez Almagro, la concesión a Cuba de las mismas condiciones de que disfrutaba Puerto Rico, "afectaban no más que al derecho de representación en Cortes, y no serviría sino para que los partidos librasen en la isla batallas electorales de análogo al de las reñidas en la metrópoli". Véase Fernandez Almagro, Melchor: Historia política de la España Contemporánea. Tom. I. Madrid 1972, pág. 333.

[9] Véase Andrés Gállego, José: La revolución de septiembre y el Estado de la Restauración en "Historia General de España y América, tom XVI -2, pág. 53.

Por lo que respecta a Cuba, la aplicación a la isla de las leyes municipal y provincial españolas, vendría dispuesta por decreto de 1 de marzo de 1878, que se haría efectivo y público por bando de fecha 24 del mismo mes, dictado por el Gobernador general en Santiago de Cuba, y recogido en revista Económica, La Habana, marzo 1878, págs. 221 y sigtes.

Puerto Rico de 71 ayuntamientos, conformados bajo la reforma de la Ley Municipal de 1882, y de una Diputación Provincial que, entre otras mejoras, había asumido la promoción del primer Instituto de enseñanza media de la isla[10]. Al mismo tiempo disponía de un "Consejo contencioso-administrativo" compuesto por el Gobernador General en su calidad de Presidente, el Presidente de la Audiencia de vicepresidente, dos consejeros, y el secretario de gebierno de la Audiencia como secretario letrado[11].

Por lo que respecta a Cuba, la isla, por real decreto de 15 de julio de 1878 había sido reconocida como "provincia española de ultramar", que poco después, por real decreto de 9 de agosto siguiente, quedaría dividida en seis provincias subalternas: Pinar del Río, La Habana, Matanzas, Santa Clara, Puerto Príncipe y Santiago de Cuba. En 29 de julio del mismo año, se dispuso que en orden al gobierno y administración de la isla, su Capitán General, en cuanto Gobernador General actuase como superior de los gobernadores de las seis provincias subalternas, que dispondrían cada una de una Diputación y de una Comisión provincial.

En Cuba, al igual que en Puerto Rico, los gobernadores y sus funcionarios eran nombrados por el Gobierno de la nación a través del ministro de Ultramar. Las Diputaciones, siguiendo el régimen general, se formaban por los diputados elegidos a través de los Ayuntamientos, si bien su presidente debía ser elegido de entre aquellos, por el Gobernador general. Las Comisiones provinciales, en su calidad de cuerpos consultivos, se componían de cinco vocales, nombrados todos ellos por el Gobierno.

En todo caso, la representatividad de estas instituciones no tendría el mismo grado que sus análogas de la metrópoli, puesto que las leyes electorales provincial y municipal del Estado, se verían limitadas en los territorios ultramarinos, agravio que denunció el 17 de junio de 1886, en el Congreso de los Diputados, el autonomista cubano Rafael Montoro, en aras a la "justa igualdad de españoles peninsulares y cubanos", siendo su petición rechazada por 217 votos en contra, frente a 17 a favor, provenientes de los republicanos y autonomistas[12].

En los territorios ultramarinos, un gran elemento de fricción residía precisamente en el derecho de sufragio previsto para tales territorios en la ley electoral, puesto que tanto para las elecciones a diputados a Cortes de la Nación, como para los Ayuntamientos, el sufragio censitario al que estaban sujetas, circunscribía el derecho al voto sólo a favor de funcionarios públicos y de aquellos cabeza de familia que disponían de una renta anual de más de 312 pesos, al tiempo que de 25 pesos como mínimo de contribución territorial para las elecciones a diputados a Cortes. Tal restricción hacía, a juicio del historiador Antoni Marimón, que la inmensa mayoría de campesinos y de obreros no pudiesen votar, lo que en algunos distritos ocasionaba que el voto de los indígenas no llegase ni tan siquiera al 4 por ciento[13]. El agravio trataría de aminorarse en 1890, en que una ley para los territorios antillanos rebajaría la tributación requerida para ejercer el sufragio, y siempre que los electores no fueran analfabetos[14].

[10] Véase la voz "Puerto Rico" en Diccionario enciclopédico hispano Americano, tom XVI, pág. 598.
[11] Ibidem.
Véase en especial Lalinde Abadía, Jesús: *La administración española en el siglo XIX puertorriqueño*. Sevilla 1980.
[12] Fernandez Almagro, obra cit. pág. 31.

II. - El proyecto del estatuto "Maura" de 1893.

En diciembre de 1892 es encargado de formar Gobierno el liberal Práxedes Sagasta, sucediendo al conservador Antonio Cánovas. Lo hace apoyado parlamentariamente no sólo por los liberales sino también por la facción gamacista que, como ha observado Varela Ortega, era "una agrupación híbrida que supo aprovechar gentes de todos los partidos"[15]. El pago de Sagasta a esta facción por su apoyo al nuevo Ejecutivo, se traduciría en la incorporación al mismo de sus dos figuras más relevantes: Germán Gamazo, que recibiría la cartera de Hacienda, y Antonio Maura que asumiría la de Ultramar el 12 de diciembre, al constituirse el nuevo Ejecutivo.

Maura, apenas unos meses después de haber accedido a dicha cartera ministerial, en 5 de junio de 1893, presentaba a las Cortes su proyecto de autonomía para Cuba y Puerto Rico. Tanta rapidez evidenciaba la efectividad de Maura y la urgencia que para él tenía el tema. Como ha señalado Fernández Almagro, "todo inducía a radicales modificaciones del régimen vigente en las Antillas, cuyas deficiencias, desde el punto de vista del asimilismo que lo informaba, se hacían más graves, exigiendo urgente remedio, por los abusos y corruptelas en la práctica de las leyes. Cundía el malestar en la población cubana y portorriqueña; arreciaban las campañas de prensa; competían los partidos políticos y las fuerzas sociales en la solución teorética, no sin violentas fricciones de unos y de otros, sin ventajas para nada ni para nadie, salvo el provecho de las larvas separatistas, y cundía el autonomismo en sus formas más alarmantes"[16].

Se ha dicho que Maura "llegaba al Ministerio con todo el brío de su juventud y el justificado estímulo de su preparación"[17]. La verdad es que tenía 48 años y ejercía por primera vez responsabilidades en el Ejecutivo de la nación. Era además un español isleño. Había nacido en Mallorca, y sabía muy bien de los inconvenientes del centralismo ejercido desde el centro de la península. De ahí que Miquel dels Sants Oliver, el gran periodista director de La Vanguardia de Barcelona a fines de aquel siglo, llegase a preguntarse si la "insólita" visión de Maura hacia el problema antillano, tan avanzada desde la perspectiva de su tiempo, no se debía a su propio origen insular. "Mallorca tiene cierto carácter de país confluyente", afirmaría Oliver[18].

[13] Marimón, Antoni: *La política colonial d´Antoni Maura*. Palma 1994, pág. 34.
[14] Véase Barcín María del Carmen, García Gloria y Torres Cuenca Eduardo: *Las luchas por la independencia nacional y las transformaciones estruturales 1868-1898*. La habana 1996, pág. 229.
[15] Varela Ortega, José: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración. 1875-1900*. Madrid 1977.
[16] Almagro, obra cit. pág 193.
[17] Ibidem
[18] Véase Mir, Gregori: *Miquel dels sants Oliver. Nacionalisme i síntesi liberal-conservadora (1898-1919*. Palma 1992, Pág. 223.

Maura era plenamente consciente de que el problema antillano no se resolvía con las armas. Urgía una solución política. Pero esta solución no era fácil, dadas las circunstancias. El autonomista Giberga, unos meses antes -el 12 de enero- ya había manifestado en La Habana: "No hay más que dos soluciones en el conflicto que con el desenvolvimiento histórico se ha planteado entre las colonias modernas y sus metrópolis seculares: independencia o autonomía[19]. Sucedía, sin embargo, que si la independencia era imposible sin las armas, la autonomía no lo era menos sin el diálogo, puesto que, como afirmaría el cubano Fernández de Castro, colocándose en guardia ante las reformas de Maura, tan inútiles eran para el "enfermo" antillano las drogas conservadoras de Cánovas, como los brebajes liberales de Sagasta, "porque todos los partidos del gobierno de la metrópoli son, en lo que a nosotros se refiere, esencialmente los mismos"[20].

La firmeza y audacia con que Maura afrontaría la situación, queda acreditada en diciembre de 1892, con su primera medida, que no sería otra que la de ampliar el censo isleño mediante el reconocimiento de la condición de electores a cuantos cubanos acreditasen una contribución directa al Estado no inferior a cinco pesos, y a cuantos puertorriqueños no la tuviesen inferior a diez, medida que evidentemente constituiría un agravio para estos últimos, que de inmediato se consideraron españoles de "tercera clase". De esta manera, y pensando sobre todo en el caso cubano, el más acuciante, pretendía Maura llegar al corazón del pueblo "buscando el apoyo de los reformistas -el Diario de la Marina y el partido autonomista- o sea el sector de pequeños comerciantes, propietarios y profesionales liberales que, al tiempo que rechazaban la independencia, veían conveniente cierta dosis de autogestión. Maura sabía que frente a los insurrectos cubanos, apoyados descaradamente por los Estados Unidos, sólo cabía un aliado: el propio pueblo de Cuba. "Esta es la alianza más eficaz contra los insurgentes", afirmaría en el Congreso[21]. Años después, nos recuerda Gregori Mir en su estudio sobre Miquel dels Sants Oliver, le dirá Maura al prestigioso periodista: "No basta con que España domine la fortaleza de El Morro, la manigüa y las ciudades, porque donde primeramente tendría que haber instalado su soberanía es en el corazón de los cubanos"[22]. Son éstas, expresiones muy parecidas a las reproducidas por "El País", años después de su fracaso, en 19 de febrero de 1898, cuando el curso de los acontecimientos en la guerra colonial le estaba dando la razón: "¿Sabeis quién es mi aliado frente a los insurrectos? ¡El pueblo cubano! ¡Ésa es la alianza más eficaz frente a los insurrectos; ésa es la alianza más eficaz en el interior y en el exterior....y más digna que ninguna".

Maura no había ido desencaminado en su primera medida de gobierno -la ampliación del sufragio censitario- puesto que, como él mismo manifestaría en 10 de enero de 1893, "hecha la reforma electoral en Cuba y Puerto Rico, que no consentía espera, y alcanzada, por consecuencia feliz de la reforma misma, la normalidad política, al menos en Cuba, con la determinación del partido autonomista de acudir a las urnas, queda por ejecutar una parte esencialísima de la obra patriótica que me traza el deber[23]. Esta que llama "parte esencial" es el proyecto de autonomía, expuesto en las siete bases que figuran en el artículo primero de dicho proyecto, formado por un preámbulo y tres artículos, y cuyo texto -que utilizamos para su comentario, recogido en el Diario de las sesiones de Cortes (apéndice 3º al núm. 47 de 1893), sería por primera vez publicado en Madrid, por la Imprenta de la viuda de M. Minuesa de los Ríos, con fecha del mismo año.

[19] Almagro, obra cit. pág. 185.
[20] Ibidem.
[21] Ibidem
[22] Mir, obra cit. pág. 224.

El preámbulo no puede ser más expresivo en cuanto al diagnóstico del problema. Maura precisa que "el común asentimiento y la experiencia de cada día, denuncian como vicioso, el régimen administrativo de nuestras Antillas, señaladamente de nuestra isla de Cuba". Y después de reconocer el progreso económico y político experimentado en la isla desde la paz de Zanjón de 1878, manifiesta que "sigue siendo la administración pública, la constante ocasión de quejas y de amargos reproches, auxiliar involuntario de los que no desisten todavía de emponzoñar con el desamor a la patria el corazón de sus conciudadanos". Y concluye reconociendo sin disimulos "el desconcierto de los servicios", que las reformas de sus antecesores en el cargo no alcanzaron "el propósito de enmendarlo", sino que "antes bien dieron pábulo al desorden".

Descrito el diagnóstico de la enfermedad, Maura sintetiza también la terapia aplicable: "conservar íntegra la soberanía de la nación española, sin desmembrar el poder legislativo, dentro de la Constitución de la Monarquía, pero alcanzar "la inmediata intervención de los pueblos antillanos en la gestión, dirección y gobierno de los asuntos que... más peculiarmente les interesan y atañen". Para ello, sigue diciendo en el preámbulo, deberá coordinarse "en todos los grados de la jerarquía, la acción gubernativa y las iniciativas y la fiscalización de los elegidos en los comicios". Se trata, precisa Maura, de conseguir que "todos los agentes del poder público, en funciones de gobierno o de administración, vivan sujetos a la fiscalización y la censura de los representantes electivos de los administrados".

Pero a Maura no sólo le preocupa la transparencia administrativa y un mayor grado de control de la función pública, sino también la eficacia de las reformas en base a que el régimen tributario -otro de los principales agravios que sufre el pueblo antillano- "se acomode en todo tiempo a las circunstancias y se asiente, del modo que menos embarace, la expansión de los incomparables y vigorosos gérmenes de riqueza de aquellas islas".

Por último reconoce, en el mismo preámbulo, "la diversa situación actual de las cosas y las diferentes circunstancias de Cuba y Puerto Rico, lo que hace que "en aquella isla sea más honda que en ésta la innovación que se propone".

Veamos ahora cómo Antonio Maura quiso articular su reforma administrativa, que aparece regulada, como ya hemos dicho, en las siete bases del artículo primero de su proyecto legislativo.

[23] Carta de Maura al Conde de Galarza, transcrita por Almagro en obra cit. pág 428.

En la primera de las bases, referida al gobierno municipal, establece que "serán alcaldes los concejales elegidos por los ayuntamientos, mientras el Gobernador general no estime oportuno nombrar otro miembro de la corporación". La medida es importante, en orden a una mayor democratización de la administración local. Pesemos que en la metrópoli, de conformidad con la ley de 16 de diciembre de 1876 y la orgánica municipal de 2 de octubre de 1877, el rey se reservaba la facultad de nombrar los alcaldes de entre los concejales elegidos en los respectivos ayuntamientos, siempre que fuesen éstos de capitales de provincia, cabezas de partido judicial o con vecindario superior a los 6.000 habitantes, siguiendo por entonces un criterio mantenido en otros paises europeos como Bélgica, Italia, Holanda y Suecia. con esta medida más avanzada, Maura intentaba situar la democratización municipal de los ayuntamientos antillanos, en línea con paises como alemania, Francia, Inglaterra o Noruega[24].

La autonomía municipal se atempera con el derecho por parte del Gobierno a la suspensión de los acuerdos municipales que, en todo caso, deberá ser ratificada o levantada por los tribunales ordinarios o la Diputación provincial, según los casos. Y en este mismo sentido, la autoridad gubernativa podrá destituir a un miembro de la corporación municipal, pero deberá "oír previa y necesariamente al Consejo de Administración de la Isla", organismo, como veremos, de carácter consultivo, e integrador de las instituciones representativas. No olvidemos que estas restricciones a la autonomía municipal estaban en línea con lo dispuesto en la ley orgánica municipal vigente en la metrópoli, que si bien reconocía el carácter ejecutivo de los acuerdos municipales, preveía el derecho a su suspensión por los gobernadores provinciales, que se reservaban la facultad de aprobar o suspender dicho acuerdos, debiendo, en este último caso, proponer su revocación al Gobierno. Y por lo que respecta a la destitución de concejales, también este extremo era contemplado por la ley municipal, al disponer que podían ser suspendidos en sus cargos por un plazo no superior a sesenta días, transcurrido el cual, el Gobierno levantaba la suspensión o procedía a la formación de causa judicial.

En la segunda de las bases se contempla la nueva organización provincial, que elimina la distribución anterior de Cuba en seis provincias subalternas con sus respectivas Diputaciones, para dotar a la isla de una Diputación única -al igual que en Puerto Rico- . En Cuba, la Diputación aparecerá integrada por 18 diputados, y en Puerto Rico por 12, en uno y otro caso elegidos por el sistema del nuevo sufragio censitario, por cuatro años, que se renovarán por mitad, de dos en dos años. La Diputación elegirá su presidente y, como interesante novedad, la base contempla que la corporación provincial pueda proponer al Gobierno, por conducto del Gobernador General, la iniciativa de reforma de las leyes promulgadas para las islas. Por lo demás, ejercerá las funciones que la ley provincial del Estado asigne a los órganos representativos de la provincia, y cuantas le atribuyan otras leyes.

[24] Véase Santamaría de Paredes, Vicente: *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid 1891, pág. 213.

Las dos Diputaciones antillanas previstas por Maura, tendrán, al igual que en lo establecido para los ayuntamientos, un grado de autonomía más amplio que el previsto para análogos organismos en la metrópoli. Tanto en las Antillas como en la metrópoli estaba previsto que los presidentes de la Diputación fuesen elegidos por y de entre los diputados provinciales, pero el papel del Gobernador provincial como presidente nato, con voto cuando asista a sus sesiones, deja de ser contemplado en el caso antillano, y desde luego, la capacidad de propuestas legislativas al gobierno, contemplada para Cuba y Puerto, resulta una atribución harto innovadora.[25].

En la base tercera se establecen normas de carácter electoral, y es sin duda la base cuarta la más interesante, puesto que instituye y regula un nuevo órgano: el denominado "Consejo de Administración" para cada isla. Evidentemente no es una cámara legislativa ni de control de la administración. Tampoco una institución representativa de la isla. Se limita a configurarse como un órgano meramente consultivo, llamado a informar y con derecho a ser oído en todos los asuntos básicos de la administración de los territorios insulares. Lo formarían, a modo de asamblea de notables, las principales autoridades militares, eclesiásticas, judiciales, económicas (Cámaras de Comercio, etc.), académicas, y nueve consejeros nombrados por el Gobierno de la nación. Esta asamblea, que como vemos estaría en gran medida vinculada al poder de la metrópoli, se vería ampliada por un sector plenamente representativo del territorio insular: los diputados provinciales que hubieran entrado en el segundo bienio de su mandato, o sea nueve para Cuba y seis para Puerto Rico.

El resto de las bases contemplan la figura del Gobernador general, como representante del Gobierno de la nación en cada isla, y el funcionamiento del resto de los órganos de la Administración del Estado. Está claro que el Gobernador, despojado de las competencias de gobierno que pasaban a la Administración local, se veía limitado a entender de los asuntos concernientes a la seguridad del territorio nacional, tales como la Marina, Guerra, Orden Público y Justicia, así como las relaciones exteriores y la gestión fiscal. Para estudiosos del proyecto, como el francés Durnerin, éste, limitando el poder del Gobernador general, potenciando la autonomía local y ampliando el poder de las Diputaciones, propiciaba una apertura que podía servir de base para el fortalecimiento y legitimación de las opciones más templadas de las islas, como las representadas por los autonomistas y reformistas[26]. Otros autores, como Antoni Marimón, más reticentes, han visto en el proyecto sólo un mero exponente de cierta descentralización, más aparente que real, puesto que las Diputaciones antillanas carecerían de poder legislativo real, aunque, reconoce dicho autor, que suponía el proyecto en su conjunto un avance respecto a la situación

[25] Como recuerda Martín Retortillo, en españa, durante la Restauración y conforme a la Constitución de 1876, el Gobernador continúa siendo la pieza clave del sistema provincial, como presidente nato de la Diputación, nombrado por el Rey, y al que corresponde "llevar el nombre y representación de la provincia en todos los asuntos judiciales, informes, correspondencia y comunicaciones de todo género. Véase Retortillo, obra cit. pág. 204.

[26] Durnerin, J: *Maura et Cuba. Politique coloniale d´un ministre liberale*, en "Annales litterires de l'Université de Besançon". París 1978.

entonces vigente, que otorgaba a las antillas españolas una mayor participación en su administración[27]. En un sentido más positivo se pronuncia Raymond Carr, que ve en los Consejos de Administración antillanos, unas "asambleas únicas para sus asuntos interiores", a modo de "consejos compuestos por su fuerzas vivas", que debían "asesorar y en todo caso ser oídos por el Gobernador General", al tiempo que reconoce el avance democratizador que representaba la vía libre a la existencia de unos Ayuntamientos sin el control gubernativo[28]. La verdad es que tan significativo era el cambio preconizado por Maura, que pronto tendría, además de la oposición de sus adversarios los conservadores, los recelos de sus compañeros de las filas liberales, encabezados por un Sagasta que, en palabras de Carr, a la vista de que las reformas "habrían debilitado la influencia electoral de los antiguos partidos Antillanos, no estaba dispuesto a correr semejante riesgo[29]. Para Maria Jesús González, el proyecto Maura " si bien no colmaba las aspiraciones más radicales de los independentistas, propiciaba una apertura que podía servir de base para el fortalecimiento de las opciones más templadas, como las que representaban los autonomistas y reformistas"[30]. En este mismo sentido, Juan Bosco Amores reconoce sin ambajes que "el Proyecto maurista suponía un paso decisivo, aunque no definitivo, en la línea de lograr un verdadero gobierno autónomo en la isla"[31]

Cuestión aparte es la de si el proyecto era en sí un ensayo de autonomía o una mera esperanza de descentralización. Como muy bien señala la estudiosa puertorriqueña Burgos-Malave, "las reformas de Maura se sujetaban a lo estatuido en la Constitución del Estado, que sólo reconocía dos organismos populares: los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales. Por tanto, su política era más asimilista que autonomista"[32]. Maura tenía que moverse con los instrumentos legales que el marco constitucional le permitía, y sabía muy bien que el Estado liberal del XIX desconocía otra palabra más allá de la ya de por sí preocupante descentralización. De ahí las críticas palabras de Cánovas al proyecto: "Más allá de la libertad más amplia y de la descentralización más completa en los asuntos locales que a las colectividades y a las corporaciones provinciales y locales puedan confiarse, no se puede ir, porque mermar en un solo ápice la soberanía de España, eso nunca. No autonomía que es palabra inexacta, sino descentralización"[33].

III.- La respuesta parlamentaria al proyecto.

Nada más llegar el proyecto al trámite de discusión parlamentaria, Maura sería acusado por la oposición, de "antipatriota, beodo, energúmeno y loco furioso" entre otros epítetos. Se llevaría la palma en las descalificaciones Romero Robledo,

[27] Marimón,obra cit. pág. 50.
[28] Carr, Raymond: *España 1808 -1939*. Madrid 1970, pág. 367.
[29] Ibidem.
[30] Gonzalez, Maria Jesús: *El Universo conservador de Antonio Maura*. Madrid 1997, pág. 22.
[31] Amores, Juan B. :*Cuba y España, 1868- 1898. El final de un sueño*. Pamplona 1998, pág. 202.
[32] Burgos-Malave, obra cit. pág. 65.
[33] Ibidem, pág. 62.

para quien la autonomía era simplemente una ignominia. Al parecer, los debates parlamentarios irían más bien dirigidos contra la persona de Maura, para eliminarle del mapa político, que contra la idoneidad del proyecto. En este criterio se afirma Fernández Almagro, al concretar que "la ofensiva que contra él se emprendió no le permitió defender su criterio, limitándose a rechazar imputaciones contra su persona o sus procedimientos como gobernante. A pesar del reclamo de Labra a las Cortes para que se discutiera con detenimiento el proyecto, nadie le hizo caso"[34]

El dictamen de la Comisión del Congreso, fechado en 13 de julio, fue favorable al proyecto e intrudujo las siguientes modificaciones, en palabras de Fernández Almagro: "el aumento del número de diputados para Cuba de 18 a 24, por creer que así correspondía más equitativamente a la población de las regiones; la no admisión de la igualdad de todos los electores en la elección de sus administradores; la elección de delegaciones que sirvan de lazo de unión directa y continua entre los diputados y las regiones que administran; la aclaración de lo que, en su concepto, resultaba confuso respecto a la indicación de reformar leyes, y el desvanecimiento de todo lo que pudiera creerse modificación del censo electoral en una o en otra isla"[35].

Pese al informe favorable, el proyecto, nada más llegar al plenario, fue impugnado en primer lugar por Rodríguez Sanpedro, y a continuación por el propio Cánovas y desde luego por Romero Robledo, portavoz de la Unión Constitucional, partido al que todos los adversarios de la reforma querían otorgar el monopolio del españolismo cubano. Pero lo más significativo es que también se opusiera desde el primer momento un liberal como Villanueva, al que Maura recordará que, frente a la Cuba de los virreyes y gobernadores omnímodos, con depredaciones y censura, se impone "la libre concurrencia de partidos, para que nadie se pueda considerar apartado de la legalidad[36].

Los mayores ataques al proyecto, llegarían en relación al punto concreto de la Diputación provincial única, ante el peligro de que dicho organismo representativo se convirtiese "en facciosa cámara legislativa, sin que el Gobernador general pudiese reformarla, y menos disolverla, sin peligroso escándalo"[37]. Con razón ha escrito Bosco Amores que "asustaba el carácter claramente representativo -con las limitaciones del sufragio censitario- que adquiría la Diputación, que pasaba a convertirse en el verdadero gobierno de la isla[38].

Labra, republicano y autonomista, sería uno de los escasos apoyos a Maura, no por considerar el proyecto suficiente, pero sí por entenderlo como un camino hacia un nuevo régimen. En este sentido afirmaría: "estamos dispuestos a toda transacción y no tratamos de mantener un espíritu de intransigencia". Sagasta discretamente apoyaría a Maura -era su ministro- reconociendo ante la cámara que con el proyecto "nunca se llegará a movernos en un solo ápice la soberanía de la nación

[34] Fernandez Almagro, obra cit. tom. II, pág. 198.
[35] Ibidem, pág. 196.
[36] Ibidem, pág. 197.
[37] Ibidem
[38] Amores, pág. 202.

sobre aquellas provincias", pero era consciente de que la propuesta no contaba ni tan siquiera con el apoyo de la mayoría liberal de la Cámara.

Con el proyecto a punto de naufragar y con la excusa de que otros importantes temas requerían prioridad -una nueva crisis en el norte de Africa- se aplazó su discusión parlamentaria por unos meses, pero cuando al principios de marzo de 1894, Maura solicitó la renovación de los trámites parlamentarios, descubrió su soledad. Falto de la confianza de su propio Partido y del Gabinete, el 8 de marzo dimitió, y pocos días después -el 12 de marzo- Sagasta reorganizaba su Gobierno, sustituyendo a Maura por el veterano y dúctil político Manuel Becerra. Aceptada la dimisión de Maura, se rechazaba la más valiente iniciativa para dotar a las provincias antillanas de una autonomía creible. Como recordaría años más tarde, el propio lider de la insurrección cubana, Máximo Gómez, "las reformas por Maura preconizadas, hubieran podido evitar, sino la independencia de las provincias antillanas, al menos el drama de la guerra[39]. Resumiendo el sentido y contenido de la oposición de las Cortes a las medidas reformistas de Maura, no encontramos más ajustadas palabras que las que en nuestros días ha dejado escritas la historiadora puertorriqueña Burgos-Malavé, manifestando que tales medidas "no tuvieron el apoyo de los elementos ministeriales por una serie de circunstancias: la pasión partidista por la conservación de sus antiguos privilegios; la falta de fe en la doctrina autonomista antillana por parte de los gobernantes metropolitanos, y la opinión pública peninsular, que no permitía o vería como una debilidad por parte del Gobierno, cualquier concesión a favor de las reformas ultramarinas"[40]. Poco más tarde, en 15 de marzo 1895, era aprobada una Ley de Bases que, conocida con el nombre de "Proyecto de Abárzuza", otorgaba a las isla antillanas incluso mayor autonomía que la prevista por Maura, pero llegaba tarde. Ni siquiera pudo aplicarse, a la vista de las dimensiones de la insurrección armada iniciada el 24 de febrero anterior.

Posiblemente el gran acierto de Maura no estuvo en lo avanzado de sus propuestas, sino en el momento, en el "todavía a tiempo" en que se presentaban. Por esto el profesor Amores no ha dudado en precisar que su proyecto "puede considerarse la última oportunidad perdida de la política española en Cuba. Su fracaso, y el rechazo generalizado que expresó la prensa peninsular, terminó de convencer a una gran parte de los cubanos de que no había nada que esperar de España"[41].

Unas palabras del propio político, pronunciadas seguramente con toda amargura, dos años después del naufragio de su proyecto, pueden constituir la conclusión de este estudio. Maura, dolido por su fracaso -que era sobre todo el de toda la clase política española- y con total clarividencia, exclamaría en el debate de contestación al discurso de la Corona, el 13 de julio de 1896: "¿Por qué hemos fracasado, antes en 1868, con el régimen militar autoritario? ¿Por qué hemos fracasado en 1895 con

[39] Piña Homs, Román: *La pérdida de Ultramar desde la perspectiva de la España periférica*., en "Memóries Academia Mallorquina d´Estudis històrics", 9, (1999) pág. 48.
[40] Burgos Malave, pág. 61.
[41] Amores, pág. 206.

el régimen imperante? Pues porque hemos exagerado extraordinariamente la asimilación, violando la ley natural, ofendiendo a la realidad, creando para Cuba un ropaje que para todas las costuras le molestaba." Con mejores palabras no podía expresarse el alcance de la gran oportunidad perdida.