



**FACULTAD DE DERECHO ICADE**

# La Administración Central para el Gobierno de Ultramar

---

Ministerio de Ultramar 1863-1899.

**Autor: David González Martín.**

**Tutor: Blanca Sáenz de Santa María.**

**MADRID**

**Abril 2014**

## Índice

<b>1. Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Proceso de Formación del Ministerio de Ultramar. Orígenes y Antecedentes. ....</b>	<b>8</b>
2.1 Primeros antecedentes y reformas implantadas .....	8
2.2 Comienzo del siglo XIX, la nueva orientación de la política colonial. ....	10
2.3 Proyecto inédito de creación del Ministerio de Ultramar. ....	13
2.4 Últimas reformas hasta la creación del ente centralizador en materia colonial. ...	15
<b>3. Ministerio de Ultramar. Idoneidad de su creación y repercusiones en la opinión pública. ....</b>	<b>20</b>
3.1 Real Decreto de 20 de mayo de 1863: el origen de la nueva cartera.....	20
3.2 El debate generado en la prensa y sus repercusiones en la opinión pública. ....	23
<b>4. Estructura Administrativa del Ministerio de Ultramar desde su comienzo hasta su disolución. Reformas y Evolución.....</b>	<b>29</b>
4.1. Estructuración por etapas de las reformas en la organización interna del Ministerio.....	30
<input type="checkbox"/> <b>Primera etapa: 1863-1868.....</b>	<b>30</b>
<input type="checkbox"/> <b>Segunda etapa: 1868-1870.....</b>	<b>32</b>
<input type="checkbox"/> <b>Tercera etapa: 1870-1874. ....</b>	<b>36</b>
<input type="checkbox"/> <b>Cuarta etapa: 1875-1898.....</b>	<b>40</b>
<b>5. Los Órganos Consultivos en el Ministerio de Ultramar. ....</b>	<b>43</b>
<b>6. Conclusiones.....</b>	<b>46</b>
<b>Fuentes .....</b>	<b>48</b>

<input type="checkbox"/> Fuentes Documentales.....	48
<input type="checkbox"/> Fuentes Hemerográficas.....	48
<input type="checkbox"/> Fuentes Normativas.....	48
<input type="checkbox"/> Fuentes Parlamentarias .....	48
<b>Bibliografía.....</b>	<b>48</b>
<b>Recursos Web.....</b>	<b>50</b>
<b>ANEXO 1. ....</b>	<b>51</b>
<b>Relación de Ministros de Ultramar desde 1863 a 1899.....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO 2. ....</b>	<b>54</b>
Ubicación del Ministerio de Ultramar.....	54

## **La Administración Central para el Gobierno de Ultramar.**

### *Resumen.*

En el presente trabajo se ha realizado un estudio en profundidad de la Administración encargada del gobierno de Ultramar desde la metrópoli. El objetivo del trabajo es la comprensión del proceso centralizador que se desarrolló durante el siglo XIX en España a nivel administrativo-colonial, terminando con la aparición del Ministerio de Ultramar. Los resultados del trabajo mostraron como en España fue evolucionando el Ministerio de Ultramar, sometiéndolo a innumerables reformas como consecuencia de la necesidad de adaptarlo al contexto de cada momento. La duración de dicho ente administrativo va desde 1863 a 1899, teniendo como obstáculo más importante a lo largo de toda su existencia, la ausencia de política de Estado que afrontara de cara el problema con los territorios de Ultramar.

**Palabras Clave:** Ministerio de Ultramar, Proceso de Formación, Reformas y Evolución Siglo XIX.

### *Abstract*

In the present work, a study has been realized in depth of the Administration in charge of the government of Overseas from the mother country. The aim of the work is the comprehension to the centralized process that was developed during the 90<sup>th</sup> century in Spain to colonial-administrative level, ending with the creation of the Overseas Department. The results of the work showed the evolution which involved the Department, submitting it to many reforms, as consequence of the necessity of adapting it to the context of every moment. The duration of the mentioned administrative entity goes from 1863 to 1889, having as more important obstacle along all his existence, the absence of policy of State to deal with the problem of the overseas territories.

**Key Words:** Overseas Department, Formation Process, Evolution and Reforms, 90<sup>th</sup>

## **1. Introducción.**

Como punto de inicio de este trabajo ha de quedar plasmado el motivo de elección de este tema como Trabajo de Fin de Grado. El tema elegido me ha interesado desde hace tiempo, pues a pesar de haber estudiado la problemática colonial<sup>1</sup> a lo largo de diferentes cursos de historia, la visión de dicho problema desde el ámbito de la Administración central había pasado desapercibida.

Desde un primer momento tuve claro que quería investigar sobre el tema colonial, concretamente el siglo XIX, era el que más me llamaba la atención, sobre todo por la evolución de la política colonial a lo largo de este periodo. Cuando hablo de las colonias, me centro principalmente en Cuba y Puerto Rico como las más relevantes, pues otras como Fernando Poo o las islas Filipinas habían adquirido un estatuto jurídico desde un principio, que se había mantenido casi hasta el final de la dominación colonial española. En cambio, Cuba y Puerto Rico son la expresión de una gran evolución en todos los ámbitos, quizás por ello con posterioridad aumentarían los recelos por estos territorios en concreto.

Por tanto el trabajo tiene como principal objetivo el estudio de la Administración central desde un enfoque político-administrativo, en lo que se refiere a la administración ultramarina. Es por ello que el Ministerio de Ultramar ocupará el centro de esta investigación, pues a partir de 1863 se constituye como el principal órgano centralizador de la política para Ultramar desde la metrópoli. Por otro lado, la orientación de la tutora me ha servido enormemente para la concentración del trabajo en un aspecto en concreto, en este caso, el Ministerio de Ultramar y la evolución administrativa en materia colonial. Se trata de una cuestión esencial a la hora de elaborar un trabajo de investigación con el fin de dotar al mismo de un considerable grado de rigor y especificidad. De esta manera, he tratado de realizar mediante un estudio diacrónico las diferentes políticas establecidas por los gobiernos que se sucedieron a lo largo del siglo XIX.

Por otro lado, resulta de especial relevancia el cambio en la concienciación desde la metrópoli sobre los problemas que se encontraban en Ultramar, en gran medida por la intensificación de los mismos en torno a las aspiraciones separatistas de gran parte de la

---

<sup>1</sup>Calificativo surgido con posterioridad, pues en el estudio de las fuentes se ha observado que cuando se referían a las cuestiones de las colonias, se empleaba siempre el concepto de Ultramar.

población de dichos territorios. Poco a poco, se va entendiendo que es necesaria la creación del ente centralizador, siempre que el mismo tuviera una verdadera virtualidad funcional, y no fuera un mero capricho que aumentara considerablemente los Presupuestos Generales del Estado.

En cuanto a la estructura del trabajo, el mismo consta de cuatro puntos principales a los que hemos de añadir tanto la introducción como las conclusiones del mismo:

El primero de ellos es el apartado denominado *Proceso de Formación del Ministerio de Ultramar. Orígenes y Antecedentes*. En este primer punto, se hace un exhaustivo recorrido sobre los diferentes cambios que se produjeron desde finales del siglo XVIII y principios del XIX, hasta la creación del Ministerio de Ultramar. Se trata de una visión explicativa de los orígenes del Ministerio, trasladándonos a sus primeros antecedentes para exponer la investigación de tales entes y cómo éstos van cambiando según las ideas del partido que se encuentre en el gobierno.

Como segundo punto, encontramos el denominado *Ministerio de Ultramar. Idoneidad de su creación y repercusiones en la opinión pública*. En este apartado se hace un examen de la disposición que da origen al Ministerio de Ultramar, atendiendo a las formalidades del mismo, así como las intenciones y justificación de la creación de dicho ente. Además, en este título, es de especial relevancia el estudio de la opinión pública expresada a través del examen de los diferentes periódicos del momento. En definitiva como se expresa en el propio título se pone a examen la idoneidad de dicha creación.

En tercer lugar, en este caso orientado a los cambios y evoluciones que sufre el propio Ministerio, debe examinarse el apartado: *Estructura Administrativa del Ministerio de Ultramar desde su comienzo hasta su disolución. Reformas y Evolución*. En este punto, serán analizadas las quince reformas internas que sufrió el Ministerio de Ultramar desde su creación hasta su disolución. A partir de un análisis sistémico se atenderán a cada una de las mencionadas reformas, tratando de expresar sus consecuencias prácticas y las realidades que de fondo sostenían las mismas.

En cuarto lugar, se hace un breve análisis de los órganos consultivos más importantes con los que contó el ente centralizador, mostrando la actividad de cada uno de ellos, así como la evolución que los mismos sufrieron, pues no fueron inmunes a las distintas reformas implantadas en el seno del Ministerio.

Por último la estructura de este trabajo se cierra con las conclusiones, donde se expresa la visión global del estudio realizado, así como la opinión personal a cerca de los problemas con Ultramar y la forma de afrontarlos por parte de la Administración central y los órganos administrativos creados para ello.

En lo que respecta a los estudios que se han planteado en este ámbito, existe por un lado una línea focalizada en diversos aspectos de las relaciones entre la metrópoli y Ultramar, destacando el plano económico y social donde encontramos trabajos como los de C. Naranjo, P. Estrade o E. Moyano.

Por otro lado, podemos encontrar ciertas referencias de trabajos dedicados al estudio de los organismos de la Administración central, cuya tarea era la administración de los asuntos ultramarinos, entre los que destacan J.M. García Madaria, M. Martínez Alcubilla o A. Sánchez Andrés. Este último realizó una tesis doctoral sobre el Ministerio de Ultramar, donde se centra más en el estatuto-jurídico antillano y las políticas del Estado para Ultramar, analizando diferentes concepciones como el confucionismo, identismo o asimilismo, que en aquella época dividían a la sociedad española.

Una de las partes más importantes de este trabajo es el apartado de las fuentes utilizadas para el estudio e investigación de las instituciones en materia colonial. Este trabajo ha seguido en todo momento el modelo histórico-jurídico de investigación. En lo que respecta a la búsqueda de fuentes, se ha acudido a bibliotecas especializadas en documentos históricos, así como la propia biblioteca de la Universidad Pontificia Comillas, obteniendo grandes resultados a través de los recursos que en las mismas se pueden encontrar. En este caso, se trata de un tema donde las fuentes resultan de una mayor complejidad, pues la bibliografía en esta materia es abundante, pero centrada en determinados aspectos concretos, lo cual dificulta la creación de una visión de conjunto del tema objeto de este trabajo. De esta manera y pasando a la crítica de las fuentes, la selección para esta investigación ha sido la siguiente:

La fuente más importante para la elaboración de este proyecto ha sido el conjunto de fuentes documentales que se encuentran en el Archivo Histórico Nacional de Madrid. En dicho archivo, ha sido de enorme productividad la consulta de la Sección de Ultramar. Dentro de dicha sección, ha sido estudiada la serie correspondiente a Ultramar, donde se han examinado las diferentes reformas en los textos originales que

en dicho archivo se encuentran. Han resultado de gran interés diferentes disposiciones y proyectos inéditos que en sus fondos documentales se encuentran, pues expresan el pensamiento que en cada momento tenía el gobierno sobre las instituciones para Ultramar.

En segundo lugar, los fondos documentales de la Biblioteca Nacional han contribuido a aclarar las diferentes situaciones problemáticas por las que pasaba España durante el siglo XIX y de esta manera comprender el fondo de las reformas planteadas. Junto con la Biblioteca Nacional, ha aportado una gran luz al trabajo la Hemeroteca Nacional en su versión digital. A partir de esta última fuente, he conseguido sumergirme en los diferentes periódicos de la época y de esta manera conocer de primera mano, que era lo que pensaba la opinión pública del momento.

En tercer lugar, la Gaceta de Madrid, ha sido una de los recursos más importantes en lo que se refiere al estudio de los textos publicados de los diferentes reales decretos en los que se establecían las reformas, así como la creación y disolución del Ministerio de Ultramar. Me ha parecido importante examinar las formalidades con las que dichos textos normativos se elaboraban, siendo dirigidos en cada instante a los reyes del momento. Sin embargo, en muchas ocasiones los reales decretos de menor relevancia no se encontraban recogidos en dicha fuente, lo cual dificultaba la profundización en ciertas partes de las reformas.

En cuarto lugar, ha sido consultada en numerosas ocasiones la Colección Legislativa de España, pues en aquellas ocasiones en las que la Gaceta de Madrid no contemplaba ciertas disposiciones, las mismas eran fáciles de encontrar en la fuente citada. El manejo de este recurso ha sido verdaderamente mucho más fácil que las anteriormente citadas, lo cual hacía más común el uso de la misma para analizar los decretos que afectaban a Ultramar a nivel estructural y presupuestario.

En quinto lugar, el Diario de Sesiones de las Cortes ha sido consultado en varias ocasiones para observar el debate político antes, durante, y después de la disolución del Ministerio. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que el Ministerio de Ultramar fue creado con total ausencia de debate parlamentario, lo cual provocará que la opinión pública y política critiquen duramente este aspecto de la creación del ente.

En sexto lugar, han sido consultados distintas fuentes documentales de la Biblioteca del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, donde el estudio de dichos recursos se han centrado en el conflicto entre el poder legislativo y ejecutivo en la elaboración de las disposiciones para Ultramar.

Por último y como ya se nombró con anterioridad, ha sido de gran importancia la prensa de dicho periodo, que mostraba las diferentes ideologías del momento y la opinión de cada una de ellas sobre la aparición de un nuevo ente, en este caso centralizador de la cuestión colonial en la metrópoli.

Un factor que se ha tenido en cuenta a la hora de elaborar el trabajo, es el respeto de la grafía propia de la época, por lo que en las citas que se introducen en el mismo, se observan faltas de ortografía y formalidades del momento, otorgando a la investigación el rigor propio de un trabajo histórico.

A partir de aquí se pasará a analizar en profundidad los diferentes puntos anteriormente enunciados.

## **2. Proceso de Formación del Ministerio de Ultramar. Orígenes y Antecedentes.**

El Ministerio de Ultramar como institución centralizada del Estado para la Administración de los asuntos ultramarinos desde la metrópoli, no surgirá de manera rápida pues dependiendo del gobierno que se encontrara en el poder se optaba por dotar de una mayor o menor relevancia a esta materia. De esta forma se podían observar posturas a favor de la centralización de la Administración para Ultramar y otras que consideraban que dichos asuntos debían ser gestionados por las distintas secretarías y posteriores ministerios ya existentes.

### **2.1 Primeros antecedentes y reformas implantadas**

Es por ello que debe considerarse atentamente la evolución que sufrirá la Administración colonial entre los siglos XVIII y XIX, hasta la creación del antiguo Ministerio de Ultramar como ente centralizador de la gestión del gobierno de los territorios ultramarinos. El origen de dicho ente se encuentra en las reformas acometidas

por la dinastía de los Borbones<sup>2</sup>, cuya pretensión entre otras muchas, se centraba en la reorganización administrativa de España y su adaptación al modelo centralista francés.

Las primeras reformas que se pusieron en marcha acababan con la importancia histórica de los viejos consejos de los Austrias<sup>3</sup>, implantando en sustitución del régimen de gobierno colegiado, un sistema de responsabilidades individuales de las personas titulares de los entes administradores, y dando lugar a las denominadas secretarías del Despacho. Dichas secretarías hacían entrever la futura organización ministerial. A partir de aquí, no habría hecho más que empezar el enorme proceso de cambios que darían lugar a las distintas reformas que se irían planteando, cuyos efectos no pasarían desapercibidos para la Administración encargada del gobierno de las colonias. Como consecuencia de la nueva estructura centralizada de las secretarías del Despacho planteada en 1714 por Felipe V, los órganos hasta ahora encargados del gobierno de las colonias, quedarían relegados a un segundo o tercer plano. Dichos órganos serían el Consejo y la Cámara de Indias, los cuales perdían así su importancia tradicional en dicha materia y serían sustituidos por la secretaría del Despacho de Marina e Indias.

No obstante, esa organización no permaneció durante mucho tiempo, en gran medida debido a la gran cantidad de materias que debía controlar la misma y que al final resultaron sobrepasando su capacidad administradora. De esta forma, en 1717 se sucedieron una serie de reales decretos que terminaban con esa suerte de centralización administrativa, pasando ahora a depender dichos asuntos de las secretarías de Justicia, Guerra y Hacienda. La creación de un nuevo ente centralizador del gobierno de Ultramar no tendría lugar hasta 1721 cuando la Secretaría de Guerra y Marina se dividió creando la Secretaría de Marina e Indias, la cual se encargó de los territorios de Ultramar hasta que en agosto de 1754, Fernando VI dividió la misma en dos surgiendo de este modo la Secretaría de Marina y la Secretaría de Indias, más conocida como Secretaría del Despacho Universal de Indias.

Poco a poco se sentía en España ya desde este momento una especie de descontrol o falta de autoridad en las colonias lo que hacía que cada vez más, los territorios

---

<sup>2</sup> COS GAYÓN, F. *Historia de la Administración Pública en España*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, 246-250.

<sup>3</sup>SÁNCHEZ ANDRÉS, A. “*La Administración Central Española y el Gobierno de Ultramar en las postrimerías del Antiguo Régimen y las Primeras Décadas del Régimen Liberal, 1812-1863*”, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, volumen XXVIII, págs. 187-192.

ultramarinos se fueran desarrollando a gran velocidad sin una respuesta clara desde la metrópoli. Es por ello, que a partir de ahora se pretenderá conseguir un mayor control de las mismas a partir de diferentes reformas en el aparato administrativo encargado de ello. Fiel reflejo es la remodelación llevada a cabo por Carlos III<sup>4</sup> a través del Real Decreto de 8 de julio de 1787, mediante el que se creaba una Secretaría de Gracia y Justicia y materias eclesiásticas y otra de Guerra y Hacienda, Comercio y Navegación. En este momento la organización administrativa española se situaba en torno a siete secretarías, no obstante ello no duraría excesivo tiempo, puesto que el Real Decreto de 25 de abril de 1790 venía a suprimir la secretaría relativa a Ultramar, redistribuyendo los asuntos entre las cinco restantes.

A pesar de las perspectivas ya mencionadas, que como puede observarse basculaban en torno a la centralización o bien la redistribución en los demás entes existentes, surgía en España el pensamiento de que el gobierno de las colonias debía de regirse conforme a criterios unificadores que partieran de la propia metrópoli. Posteriormente con la caída del Antiguo Régimen, se daría paso a una nueva etapa donde el régimen liberal trataría de ir creando diferentes entes que poco a poco centralizaran la administración antillana desde la metrópoli y se lograra el fin último que era la creación del propio Ministerio.

## **2.2 Comienzo del siglo XIX, la nueva orientación de la política colonial.**

En este momento nos encontramos entre los años 1808 y 1814, años en los que el contexto por el que atraviesa España hace que el asunto de Ultramar quede bastante olvidado trayendo consigo un gran crecimiento de la autonomía de dichos territorios<sup>5</sup>. Sin embargo, era necesario que España retomara el control interno y consiguiera la victoria en la Guerra de la Independencia, tras la invasión napoleónica. Es en 1812 con la experiencia constitucional de las Cortes de Cádiz cuando se produce un hecho importante que marcaría la política posterior en materia colonial y que generaría el histórico dualismo existente en nuestro país, de considerar parte o no de España a los

---

<sup>4</sup>ALVARADO, J. Constitucionalismo y codificación en las provincias de Ultramar, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001. “Contradicciones del reformismo decimonónico ultramarino”, en VVAA, Reformistas y reformas en la administración española, Madrid, Ministerio de Administraciones públicas, 2005.

<sup>5</sup> SOUTO SALOM, J. “Gobierno Colonial Moderno: Antillas y Filipinas, Administración Colonial Española, siglos XVI-XX, págs. 13-17. En este trabajo puede encontrarse diferentes puntos de vista sobre los procesos los distintos procesos de formación de las identidades nacionales en dichos territorios.

territorios de Ultramar<sup>6</sup>. En este caso en la Constitución de 1812 se optó por el establecimiento de una auténtica asimilación de dichos territorios a los de la metrópoli y así se refleja en la misma:

**Art.1.** “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”.

**Art. 5.** “Son españoles:

Primero. Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de éstos.

Segundo. Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza.

Tercero. Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía.

Cuarto. Los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas”.

**Art.10.** “El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de Africa. En la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y península del Yucatán, Guatemala, provincias internas de Occidente, isla de Cuba, con las dos Floridas, la parte española de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico, con las demás adyacentes a éstas y el Continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno”.

En las Cortes de Cádiz puede observarse como se establece la concepción nacional de reconocimiento de la ciudadanía española de manera indiferenciada como fuente del poder soberano. Así surgirá en la clase criolla una aspiración de pertenencia a España como si se tratara de una provincia más, en este caso centrándonos más en los territorios antillanos. Las posesiones ultramarinas pasaban a formar parte de la nación en pleno derecho y contaban con representantes en las Cortes constituyentes. A pesar de ello, en la práctica el trato que se le daba a estos territorios eran los propios de una colonia y no ya como parte del propio Estado, circunscribiendo el poder de las Diputaciones Provinciales a meros actores subordinados al poder ejecutivo, carentes de

---

<sup>6</sup> Véase, BIZCARRONDO, M. y ELORZA, A. *Cuba/España. El dilema autonomista*, Madrid, Colibrí, 2001, 25-30.

representatividad y atribuciones legislativas. Con ello, la situación en las colonias se enrarecía por momentos debido a que la élite criolla veía como sus aspiraciones cada vez más profundas eran frenadas desde la metrópoli y sobre todo debido a su total oposición a la desaparición de la esclavitud que pretendían los liberales desde España.

Posteriormente, la élite criolla se postuló a favor de las reformas que plantaba Fernando VII, que pretendía por todos los medios volver al momento anterior a las Cortes de Cádiz y crear así de nuevo la Secretaría Universal de Indias<sup>7</sup>. El mismo contaba con el apoyo de la élite criolla tras haberles prometido ciertas concesiones de autogobierno entre las que destacan las relativas a la libertad de comercio, así como gestión de montes y plantíos. España en estos momentos se muestra de facto incapaz de dirigir las colonias desde la metrópoli, en gran medida por las concesiones de autonomía y el creciente sentimiento de independencia. En 1820 llegaban al poder los liberales con la intención de establecer una estructura centralizada de administración colonial, sin embargo ello fue frenado poco tiempo después por la reacción fernandina que volvía a disponer el reparto de las competencias de Ultramar entre las distintas secretarías. Como prueba de ruptura con el gobierno liberal, Fernando VII<sup>8</sup> establece en el Real Decreto de 1 de octubre de 1823, publicado en la Gaceta de Madrid el 7 de octubre de ese mismo año:

“Son nulos y de ningún valor todos los actos del gobierno llamado constitucional (de cualquiera clase y condición que sean) que ha dominado a mis pueblos desde el día 7 de marzo de 1820 hasta hoy, día 1 de octubre de 1823, declarando, como declaro, que en toda esta época he carecido de libertad, obligado a sancionar las leyes y a expedir órdenes, decretos y reglamentos que en contra mi voluntad se meditaban y expedían por el mismo gobierno”.

La controvertida idea que se les ocurrió a los absolutistas tras la pérdida de los territorios continentales en 1824, fue la concesión de poderes extraordinarios a los altos cargos que se encargaban de la administración en las colonias, la figura de los capitanes generales, cuestión que hacía que la metrópoli no tuviera ningún tipo de control sobre los mismos. En septiembre de 1836 se volvía a remodelar el aparato administrativo para Ultramar, separando del Ministerio de la Gobernación, lo asuntos de las colonias y

---

<sup>7</sup> Decretos del Rey D. Fernando VII, desde 1814, vol. I, Madrid, Imprenta Real, 1818, 100-120. En dicho documento puede observarse el cambio de concepción adoptado por el nuevo rey, el cual pretende la vuelta a modelos anteriores.

<sup>8</sup> *Ibid*, Vol, III, pp. 100-102.

creándose la Secretaría del Despacho de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar<sup>9</sup>. No obstante se concentraban sólo estas materias pues todas las demás seguían repartidas entre las distintas secretarías. En estos momentos, se abandona la idea de nación transoceánica y se instaura un régimen administrativo colonial moderno, basado en el reforzamiento del control militar sobre las colonias y su gobierno en manos de un Capitán General, desapareciendo las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales como es el caso por ejemplo de Cuba.

En 1837 sucedería otro acontecimiento relevante en la política ultramarina y que haría ver el dualismo entre el que se movían los gobiernos a la hora de tratar el tema de Ultramar. Es en este año cuando se propone a los territorios ultramarinos como zonas que se caracterizan por su excepcionalidad respecto al resto del territorio español y debido a ello deben de ser separadas del cuerpo político de la nación y reguladas por leyes especiales y así se reza en el artículo adicional segundo de la Constitución de 1837:

*“Art. 2º. Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales”.*

### **2.3 Proyecto inédito de creación del Ministerio de Ultramar.**

Es en 1841 cuando se presenta un auténtico proyecto de creación de un Ministerio que se dedicara exclusivamente a las cuestiones de Ultramar<sup>10</sup>. Dicho proyecto a pesar de haber sido apoyado por la Administración consultiva, fue imposible de plasmar cayendo en el olvido debido a las dificultades existentes en el contexto del momento y concretamente durante la regencia de Espartero.

Resulta de especial trascendencia el examen de proyecto inédito del Ministerio de Ultramar elaborado en 1841, a fin de precisar la concreta Administración que los partidarios de su creación pretendían crear. De esta manera, con su estudio podremos hacer una posterior comparación cuando se analice el Real Decreto de que da lugar a su

---

<sup>9</sup> Véase SÁNCHEZ ARCILLA, J. *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas*, Madrid, Dykinson, 1994, 220-229.

<sup>10</sup> Para el estudio en profundidad del Ministerio de Ultramar han sido consultados los fondos documentales del Archivo Histórico Nacional, donde destaca el proyecto inédito de creación de dicho Ministerio, véase A.H.N. Ultramar, leg. 2443, exp.23. doc. 29.

verdadera creación. En este primer proyecto desde su título, ya se establece como un “Decreto o Proyecto de Ley”, abriendo la posibilidad de que el Ministerio de Ultramar fuera creado con el correspondiente debate parlamentario y aprobación necesaria de una Ley, cosa que no sucederá en 1863.

En el preámbulo del proyecto se establecen las ventajas que supondrían la reunión en una solo Secretaría del Despacho de todos los negocios de Ultramar sin que dicha alteración provocase un grave recargo en los gastos del Erario se realizará la organización según lo que en él se dispone. Este proyecto se compone de cinco artículos donde estructura cómo sería de aplicarse, la nueva Administración central en materia colonial<sup>11</sup>. Así se establece:

“Art. 1º. Se establece un Ministerio General de Ultramar que despachará exclusivamente los asuntos pertenecientes a todos los ramos de la administración de aquellas posesiones y cesando de entender en ellos los otros ministerios.

Art. 2º. El Ministerio de Ultramar se compondrá de un Ministro colonial con igualdad de sueldo y funciones a los demás ministro; de un Subsecretario con un sueldo igual al que tienen los de los otros ministerios; de un Oficial para los asuntos de Estado; dos para el de Hacienda; dos en el de Guerra; uno de Gracia y Justicia; uno de Marina; y tres de la Gobernación de Ultramar, así como un Oficial del Archivo de cada uno de los expresados ministerios.

Art. 3º. El negociado de Comercio, afecto en el día al Ministerio de Marina, volverá al de la Gobernación de la Península, como lo estuvo hasta el año 1836.

Art. 4º. La absoluta independencia con que el Ministerio general de Ultramar ha de despachar los negocios de aquellas posesiones, no obsta a que cuando sea preciso se ponga de acuerdo con los otros ministerios, tanto para el mayor acierto en las resoluciones de negocios graves como en la elección de autoridades y funcionarios públicos de los diferentes ramos de la Administración, debiendo todos cooperar a que se consiga el mejor servicio.

Art. 5º. Los empleados de este Ministerio general de Ultramar gozarán de las mismas consideraciones, derechos y prerrogativas que tengan los de los demás ministerios de la península”.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> A.H.N. Ultramar, leg. 2443, exp. 23. Doc. 3-31.

<sup>12</sup> A.H.N. Ultramar, leg.2444, exp. 22, doc. 30.

De lo expuesto puede extraerse como conclusión, que se trata de un proyecto que en gran medida superará, a pesar de ser elaborado con menos apoyos y con anterioridad, al futuro Real Decreto de 20 de mayo de 1863. Cuando digo que superó al posterior Real Decreto, me refiero a que el mismo goza de una mayor madurez y claridad que el que creará el Ministerio con posterioridad. Ello se debe en gran medida a que propugna una auténtica centralización de la Administración ultramarina en la metrópoli como se pretendía, evitando la dependencia de dicha Administración a otros ministerios en su funcionamiento. Sin embargo, las circunstancias en las que se encontraba el gobierno del momento hicieron que dicho proyecto desapareciera, postergando la posible reforma de la Administración ultramarina a años más tarde<sup>13</sup>.

#### **2.4 Últimas reformas hasta la creación del ente centralizador en materia colonial.**

La creación en 1847 del Ministerio de Comercio, Industria y Obras Públicas supuso importantes consecuencias para la administración de las colonias en la metrópoli, debido a que se suprimía la Secretaría de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar pasando a depender los asuntos de Ultramar de la Secretaría de Gobernación del Reino. El Real Decreto de 5 de febrero de 1847 establecía:

“Pero la reforma de las diversas dependencias de la administración central sería incompleta, si bajo una misma dirección no se comprendiesen los diferentes dominios que constituyen hoy la monarquía española. Por un concurso de causas que han desaparecido ya en su mayor parte, la gobernación de Ultramar se hallaba hasta ahora a cargo del Ministerio de Marina, y no era allí ciertamente donde se fijaban los buenos principios de gobierno y la unidad y enlace que estrecha todas las partes de la administración pública. Intereses y relaciones que no pueden desatenderse exigen ahora su incorporación en el de la Gobernación del Reino, y la aconsejan a la vez la uniformidad y buen concierto de la administración general, la índole misma de los intereses que promueve, el pronto y fácil despacho de los negocios públicos, la armonía en fin de las diversas partes del todo que constituyen el gobierno central”.

---

<sup>13</sup> El proyecto no se llegó a plasmar debido a las dificultades que tuvo que salvar la regencia de Espartero, el cual a pesar de haber respondido duramente contra los carlistas, una vez comenzó a participar en la política, generó una gran cantidad de levantamientos y conflictos internos debido a su manera de gobernar. Ello provocó que tras los levantamientos de Barcelona y la posterior disolución de las Cortes, Espartero tuviera que exiliarse a Inglaterra.

Con este Real Decreto se establecía que la Administración encargada de los asuntos de Ultramar se encuadrara no ya dentro de una sección propia del Ministerio anteriormente citado, sino que se le atribuía un valor mucho menor que al que hasta ahora se le había otorgado, encuadrándola dentro de uno de los diecinueve negociados del mismo.

La situación en las Antillas, cada vez, más ingobernable desde la metrópoli, se agravaba por momentos. Entre las causas podemos encontrar el creciente desarrollo de las tendencias separatistas que ya no veían sus territorios bajo el control español, así como el gran desarrollo económico experimentado por los mismos, fuente esencial para España en aquellos años<sup>14</sup>. Todo ello contribuyó a que las cosas empezaran a verse de otro modo en la Administración española, que ahora creía como mejor opción la centralización administrativa del gobierno de las colonias y el control de sus recursos<sup>15</sup>. Es por ello en 1850 cuando se da un giro radical a la forma de entender y afrontar el problema colonial, dándole ahora sí la importancia que este tema debía tener, aunque fuere demasiado tarde. Las primeras medidas que se tomaron tenían que ver principalmente con las intendencias ultramarinas, o lo que es lo mismo, reforzar el control sobre sus cuentas, que hasta ahora habían sido gestionadas de manera incorrecta por el propio Ministerio de Hacienda.

Manuel Seijas Lozano mediante Real Decreto de 7 de enero de 1851 creaba la Dirección General de Ultramar dentro del Ministerio de Hacienda, la cual contaría con una sección de contabilidad que se encargara de manera exclusiva de las intendencias de Ultramar<sup>16</sup>. Además, se establecía que los nuevos órganos encargados de las gestiones de Ultramar serían financiados con los recursos provenientes de dichos territorios, modelo de financiación que también sería utilizado para financiar el Ministerio unos años después de su creación. Surgió en España entonces de nuevo la idea de la creación de un órgano supremo que centralizara la administración de las colonias, debiendo revestir la forma de un Ministerio al igual que el proyecto del que se habló ya en 1841. No obstante España seguía dividida en torno a dos posturas de la élite política, los defensores de la creación de dicho Ministerio y los que consideraban que se trataba de un gasto excesivo

---

<sup>14</sup> C.L. vol. XL, p. 263.

<sup>15</sup> ORTEGO GIL, P. *La Instrucción para el Gobierno Económico- Político de las Provincias de Ultramar*, págs. 348-363.

<sup>16</sup> C. L. vol. LII, p. 12.

para aquellos tiempos sin que la materia revistiera de una especial trascendencia, pudiendo gestionarse con los órganos ya existentes.

Los que se encontraban a favor de dicha creación contaban además con el apoyo tanto de la Comisión encargada del examen del proyecto, como del Consejo Real<sup>17</sup>. A partir de entonces se optará por la elaboración de distintos proyectos con el principal objetivo de crear una Administración centralizada y que reflejase la importancia de las colonias para la metrópoli<sup>18</sup>. El gobierno tras el estudio de las distintas propuestas que iban desde una Subsecretaría dentro de la Presidencia del Gobierno hasta la propia creación del Ministerio de Ultramar.

El proyecto más ambicioso, es decir, la creación del Ministerio de Ultramar parecía quedarle grande al gobierno para el momento que se vivía y perdió fuerza en la carrera por la centralización. En 1851 a través de un Real Decreto de 30 de septiembre, se creaba la Dirección General de Ultramar, la cual pasaría a depender de la Presidencia del Consejo de Ministros. No obstante dicho órgano no contaría con la totalidad de las competencias debido a que algunas como Guerra, Marina y Hacienda seguían dependiendo de los ministerios existentes. El titular de dicha Dirección General ostentaría el cargo de subsecretario, así como consejero extraordinario nato del Consejo de Ultramar. La estructura interna de la Dirección se compondría de tres negociados: Gracia y Justicia, Fomento y Gobernación.

El Real Decreto que hacía surgir a la Dirección de Ultramar se estructuraba en torno a seis artículos y fundamentalmente se dedicaba a diseñar los que venía a ser la planta de dicho órgano. En su primer artículo se establecían los diferentes cargos que debían existir en tal dirección y junto a éstos el sueldo de los mismos. Existía un Director y los demás cargos eran oficiales que se encargaban de despachar los distintos asuntos en función de la materia. En los sucesivos artículos se establece los aspectos formales respecto al personal que formaría parte de la Dirección así como su división en tres diferentes negociados o secciones anteriormente citados<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> A.H.N. Ultramar, leg. 2443, exp. 23, doc.10.

<sup>18</sup> Véase NAVAS, A. *Utopía y atopía de la Hispanidad. El proyecto de Confederación Hispánica de José Antonio Zea*, Madrid, Encuentros, 2000. Págs. 43-87.

<sup>19</sup> A.H.N. Ultramar, leg. 2443, exp. 23, doc. 47.

Todo ello provocó una enorme tensión entre los diferentes gabinetes ministeriales, lo cuales no querían despojarse de las competencias que les habían sido atribuidas en materia colonial<sup>20</sup>. De esta manera se sucedieron diferentes disposiciones estableciendo la refundición de las competencias en el ente de nueva creación, salvo aquellas relacionadas con la Guerra, Marina y Estado. La consecuencia inmediata de la atribución de nuevas competencias a la Dirección General de Ultramar, sería su nueva reorganización que pasaría por dos momentos: en primer lugar, se establecerían tres secciones como nueva planta: Gobierno, Justicia y Hacienda. En la segunda reorganización debido a las disfuncionalidades en la gestión administrativa, se crearon cinco secciones: Hacienda de Cuba y Puerto Rico, Fomento y Gobernación de Cuba, Gracia y Justicia y Negocios eclesiásticos, Hacienda de Filipinas y Gobernación y Fomento de Puerto Rico<sup>21</sup>.

Por otro lado, en lo que se refiere a la Administración consultiva tanto la Cámara como el Consejo de Ultramar serían sustituidos por el Consejo Real, donde se presentarían las nuevas propuestas para someterlas a consulta. Como puede observarse de la dicción de lo anteriormente explicado, la Administración española trata de solucionar el problema ultramarino por todos los medios, de manera rápida y quizás sin tener muy claro lo que de las reformas resultaría. Lo importante era prestar mayor atención a las colonias y volver a imponer a la metrópoli ante las mismas, como consecuencia de los desafíos autonomistas.

Posteriormente la Dirección pasaría a estar bajo la dependencia de otro ministerio, en este caso bajo el Ministerio de Estado y concretamente bajo el poder del titular de dicha cartera, dependencia que se prolongaría desde 1854 a 1856. Una de las cuestiones que más quería tener atadas la Administración central era el denominado “sobrante de Ultramar”, debido a las grandes fuentes de riqueza que existían en las colonias y sus progresivo desarrollo, aportando una gran cantidad de recurso al Estado. Por consiguiente se crearía otra sección destinada a la Contabilidad de Ultramar, no sin que ello provocara diferentes discusiones con el Ministerio de Hacienda que entendía que sería una cuestión sobre la que la Dirección carecería de competencia y especialización profesional.

---

<sup>20</sup> SÁNCHEZ ANDRÉS, A. *La Política Colonial Española: Administración Central y Estatuto Jurídico-Político Antillano*, Universidad Complutense, Madrid, 2002 .págs. 90-98.

<sup>21</sup> *Ibid*, p. 93.

Sin embargo todo cambiaría con el gobierno siguiente, es decir el último gobierno del Bienio, el cual entendía que debía ser suprimida dicha Dirección debido a los constantes problemas que se habían originado con la Administración periférica. Así lo hicieron, mediante Real Decreto de 30 de mayo de 1856 desaparecía la Dirección de Ultramar bajo la argumentación de ser una centralización “a medias e imperfecta”<sup>22</sup>, redistribuyendo los asuntos de Ultramar entre el resto de carteras. Se establecía como una medida rompedora y racionalizadora del gasto, que en cambio terminó siendo peor que la propia “enfermedad”. El gobierno era incapaz de asumir el coste que suponía redistribuir todas aquellas funciones y competencias que la Dirección de Ultramar había acaparado. De esta forma parecía que la reforma quedaba también a medias y esperaba a la posibilidad de su implantación en futuros presupuestos. Al final el gobierno caería en el verano de ese año, lo que produjo que la Dirección de Ultramar volviera tal y como estaba con anterioridad.

En 1858 la titularidad de la Dirección se encontraba en manos de O`Donell, el cual ostentaría al mismo tiempo el cargo de Ministro de Guerra sin que ello provocara la adscripción de la Dirección al mismo, prolongándose este estado de cosas hasta 1863. Esta situación no beneficiaba a la centralización y adecuada gestión del gobierno de las colonias desde la metrópoli, principalmente debido a que su naturaleza de órgano directivo autónomo hacía que sus decisiones debieran ser aprobadas por los ministerios de los que dependía. Ello provocaba que la centralización que se había configurado e implantado quedara en cierta medida inaplicada en la virtualidad práctica, ya que sus asuntos y políticas dependían del apoyo de órganos ajenos a su materia, lo que generaba una dirección disfuncional.

Es en los sesenta cuando parece que vuelve a cambiar el rumbo de la reforma orientándose esta vez sí, a la creación del tan esperado Ministerio de Ultramar. En ese instante parecían vislumbrarse dos posibles vías a seguir: por un lado, el gobierno podía optar por desaparición de la Dirección de Ultramar y repartir los asuntos coloniales entre los ministerios en función de la materia, como ya se había hecho en otras ocasiones; o bien se podía dar un paso al frente en el proceso de centralización y

---

<sup>22</sup> C. L. vol. XLVIII, p.347. Según se explica, la supresión de la Dirección General de Ultramar se llevó a cabo de manera silenciosa y rápida, con el objetivo de que la misma no tuviera mucha repercusión en la opinión pública y más aún en la oposición. De esta manera, el Consejo de Ministros, previa propuesta del Ministerio de Estado, estableció que no debía responder a las preguntas que les hacían los diputados alegando razones y motivos en que se interesa el bien público.

culminar el mismo con la creación del Ministerio de Ultramar. Una de las principales causas que motivaron este punto de inflexión se puede encontrar en los nefastos resultados del trabajo realizado por la Dirección de Ultramar, que hasta entonces se manifestaba como un ente incapaz de atender los problemas de la Administración periférica, así como su dependencia vital de los órganos a los que se adscribía.

El proceso de formación del Ministerio de Ultramar culminaría con su creación a través del Real Decreto de 20 de mayo de 1863, cuestión que no fue en ningún caso sometida al debate de la Cortes y por consiguiente generando una suerte de carecimiento de justificación entre la opinión pública y especialmente entre los partidos del momento. Tanto el examen detallado de la disposición que da origen a dicho ministerio, como el posterior debate generado en torno al mismo será objeto de explicación en el siguiente punto de este trabajo. Es por tanto que a partir de ahora el análisis se centrará en el Ministerio de Ultramar dentro de su periodo de existencia que va desde 1863 a 1898<sup>23</sup>.

### **3. Ministerio de Ultramar. Idoneidad de su creación y repercusiones en la opinión pública.**

#### **3.1 Real Decreto de 20 de mayo de 1863: el origen de la nueva cartera.**

Para poder entender con claridad el Ministerio de Ultramar, debe ser examinado en primer lugar, el objetivo con el que este surge y las vías que se adoptarán para la resolución del problema ultramarino, recordando las graves pérdidas de la América Continental. Es por ello que en este momento se procederá al análisis de la disposición que da origen al Ministerio, es decir, el Real Decreto de 20 de mayo de 1863, publicado en la Gaceta de Madrid el jueves 21 de mayo de 1863. En el Real Decreto debemos tener en cuenta en primer lugar, la exposición de motivos donde se establecen las justificaciones para la creación del Ministerio de Ultramar y los beneficios que dicha institución generaría en el fortalecimiento de la Administración encargada de los asuntos coloniales:

---

<sup>23</sup> Véase SÁNCHEZ ANDRÉS, A. *El Ministerio de Ultramar. Estructura administrativa y política colonial*, en Historia y Sociedad, vol.VIII, 1996, 50-62.

“El número y organización de las altas dependencias del Estado han seguido siempre el curso y vicisitudes de los servicios en que es forzoso dividir la administración y gobierno de los países, y al reinado de V.M. corresponde la gloria de que la extensión y desarrollo de los dominios de Ultramar hayan crecido de una manera tan visible, que desde estos últimos años se ha reconocido la imperiosa necesidad de concentrar los de su administración y gobierno en una sola dependencia”

En este primer párrafo, el Marqués de Miraflores, presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Estado, establece la necesidad de centralizar la Administración colonial en la metrópoli debido al desarrollo experimentado por las colonias y el aumento continuo de materias relacionadas con éstas. De esta manera es visible la idea de que el buen gobierno de los territorios ultramarinos pasa por la creación de una única superestructura administrativa encargada del conjunto de asuntos relacionados con éstas.

“Esto no podría nunca conseguirse sino por medio de la responsabilidad moral y legal de un Ministro que, penetrado de los altos deberes de su encargo, exponga a la solicitud de V. M. todos los bienes que pueda dispensar en aquella parte de sus dominios y lleve al Consejo de Ministros la autoridad, sin la cual faltarían la confianza y la prontitud de la resolución, tan esenciales en el Gobierno. Este complemento es el que falta hoy a la Dirección de Ultramar.

Persuadidos los Ministros que suscriben de que la creación de esta nueva Secretaría del Despacho, lejos de perjudicar, ha de contribuir más y más a fortificar la política tradicional de España a asimilar en cuanto sea posible la Administración de aquellas provincias a las de la Península, tienen la honra de someter a la aprobación de V. M. el adjunto proyecto de decreto<sup>24</sup>”.

A pesar de que en un primer momento se explica la necesidad de que la nueva Administración ha de ostentar la calificación de Ministerio, parece que una vez que se examina con profundidad la dicción del proyecto, concretamente la exposición de motivos, la cuestión torna a la confusión. Con ello me refiero a que en primer lugar, se nos habla de la necesidad de un Ministerio encargado de tales cuestiones, en cambio posteriormente nos dice que el único complemento que le falta a la Dirección de Ultramar es que fuera denominada Ministerio, entendiendo que sólo se trata de un

---

<sup>24</sup>G. M. del jueves 21 de mayo de 1863. En ella se recoge la disposición que da origen al Ministerio de Ultramar y que aquí es analizada.

cambio de nombre. Y por último en la exposición de motivos se habla de Secretaría del Despacho. Esto genera una indudable confusión en lo que posteriormente se crearía puesto que deambula hacia unas y otras categorías de entes administrativos. El motivo de esta falta de exactitud en el objetivo último del Real Decreto, se debe en gran medida a las diferentes posturas que existían a cerca de la creación de aquella nueva cartera. El gabinete Miraflores se veía sobrepasado por las diferentes propuestas que generaban los sectores pertenecientes en su día al partido político de Unión Liberal, lo que conllevó al establecimiento de un pacto con los sectores más inmovilistas, evitando de esta forma la alteración del *status quo* existente en el ámbito ultramarino.

Se configuraba así una sutil reforma que podía mantener el equilibrio entre los que querían de una vez por todas que se centralizara en un único órgano las cuestiones de Ultramar, y lo que seguían creyendo que ello perjudicaría a España y a sus relaciones con las colonias<sup>25</sup>. En este momento debe ser analizado el propio cuerpo del Real Decreto el cual consta de cuatro artículos que disponen lo siguiente:

“Art.1º: Se crea un nuevo Ministerio con la denominación de Ministerio de Ultramar.

Art.2º: Será de las atribuciones de este Ministerio el despacho de todos los asuntos de las provincias del Ultramar, a excepción de los que corresponden a los de Estado, Guerra y Marina, que continuarán por ahora dependiendo de los mismos.

Art.3º: La organización del Ministerio de Ultramar será objeto de un Real Decreto especial.

Art.4º: Se aplican a los gastos de este Ministerio los créditos consignados en la Ley de presupuestos para la Dirección de Ultramar, la cual queda suprimida”.

Realmente nos encontramos ante la simple sustitución del nombre de Dirección de Ultramar por el de Ministerio de Ultramar, pues ni tan siquiera el Real Decreto reconoce la completa unificación del conjunto de asuntos de Ultramar<sup>26</sup>. De esta forma se sigue conservando todo cuanto se creó para la Dirección, incluso el mismo presupuesto. De la exposición de motivos ya se puede observar como en este primer momento de creación

---

<sup>25</sup> ALVARADO, J. “*Contradicciones del reformismo decimonónico ultramarino*”, en VVAA, *Reformistas y reformas en la Administración española*, Madrid, Ministerio de Administración Pública, 2005.

<sup>26</sup> GARCÍA MADARIA, J.M. *Estructura de la Administración Central*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

no se quería dar más competencias de las que ya existían para la Dirección con el objetivo principal de que no se generase una mayor crispación en la metrópoli en torno a esta cuestión y por consiguiente no afectar a los sectores inmovilistas.

Por otro lado, el Real Decreto establece el cese en el despacho de los negocios de Ultramar de D. Manuel de Pando, Marqués de Miraflores y Presidente del Consejo de Ministros, pasando a sustituirle de forma interina el Teniente General D. José Gutiérrez de la Concha.

Una de las cuestiones más importantes a la hora de examinar la creación del Ministerio de Ultramar es la ausencia de participación de los partidos políticos representados en la Cortes y por ende de un debate parlamentario que otorgara un mayor grado de legitimación al nuevo órgano. La creación del Ministerio se produjo a través del Real Decreto de 20 de mayo, anteriormente citado, encontrándose las Cortes disueltas desde el 1 de mayo y por tanto siendo imposible el debate parlamentario. Además, el Real Decreto no fue sometido a la consulta necesaria del Consejo de Estado, que entonces contaba con competencia para la emisión de dictámenes a cerca de las reformas administrativas en Ultramar, según la atribución de competencias concedidas por la Ley Orgánica de 14 de julio de 1858.

### **3.2 El debate generado en la prensa y sus repercusiones en la opinión pública.**

Con el ánimo de investigar sobre la opinión del momento a cerca de la creación del Ministerio de Ultramar, expondré el debate generado en la prensa sobre la idoneidad de la creación de este nuevo ente. Para ello serán examinados cuatro de los periódicos más importantes de la época como son: los diarios La España, La Época, La Discusión y La Iberia<sup>27</sup>.

En primer lugar, el diario *La España* en su edición del viernes 22 de mayo de 1863 publica en su primera página el texto íntegro del Real Decreto de creación del

---

<sup>27</sup> Para el análisis del debate generado en la prensa, ha sido consultada la Hemeroteca digital de la Biblioteca Nacional de España. A partir de ahí se ha buscado lo diferentes puntos de vista que tenían los diarios de la época con el objetivo de reflejar como la sociedad de entonces se encontraba dividida frente a tal acontecimiento.

Ministerio y posteriormente hace un análisis tanto del mismo como de la situación colonial.

“Esta medida hace largo tiempo anunciada no ha podido sorprendernos: la necesidad de crear un centro dedicado al examen especial, detenido y hasta cierto punto independiente de las cuestiones de Ultramar la hemos reconocido siempre, o por mejor decir, estaba reconocida por los hombres de todos los partidos y especialmente por los que se han dedicado al estudio de las varias y complejas cuestiones que afectan a nuestros intereses coloniales”.

*La España*, se muestra así a favor de la creación del Ministerio de Ultramar, pues entendía que no sería más que el cambio de nombre de la Dirección por el de Ministerio. Se trata de un diario que se constituye como principal portavoz del partido moderado, cercano a la corona y por ende a los sectores oligárquicos coloniales. *La España* se muestra en una posición tranquilizadora hacia los lectores, pero al mismo tiempo trata de concienciar a las personas sobre la importancia y delicadeza que tienen los asuntos de Ultramar. En cambio, considera dicho diario que no era ni el momento ni las formas las utilizadas por el gobierno para llevar a cabo tal reforma. Considera que debió hacerse en épocas más tranquilas donde no se creara la cartera como consecuencia de las presiones y opiniones de unos y otros, pues de esta forma ya surge una Administración que viene herida desde su nacimiento. Además explica que de ninguna forma queda justificada la ausencia de consulta al Consejo de Estado pues así estaba establecido por Ley.

“El real decreto publicado en la Gaceta de ayer no significa una verdadera instalación del nuevo Ministerio de Ultramar sino que tenga más bien el carácter de una fórmula prudentemente escogida con dos sanos objetos, a saber, uno el de traspasar (...) el vasto y complicadísimo trabajo de los negocios ultramarinos a manos expertas y jóvenes (...) y otro, el estudio de de los puntos que se acaban de explicar: porque sólo así se explica también que haya dejado de oírse según aparece del real decreto, el respetable dictamen del Consejo de Estado, en asunto que con arreglo a la legislación que hoy rige requería precisamente esta circunstancia”.

En el artículo de prensa se continúa hablando largo y tendido del problema con los territorios antillanos, precisando que con la creación del Ministerio de Ultramar había

que evitar la ampliación excesiva del número de empleados<sup>28</sup> con el que este debía contar, puesto que ya el presupuesto de la Dirección de Ultramar era bastante elevado y no era momento para aumentar el coste de tal inversión. Por tanto del análisis de este primer diario puede extraerse una opinión favorable a la creación del Ministerio de Ultramar como nuevo ente cuya una función fuese sustituir en nombre a la Dirección de Ultramar. Sin embargo se muestra en contra tanto del aumento de competencias de esta nueva Administración, como de las formas de aprobación del Real Decreto. En gran medida se trata de un periódico, que como ya explique anteriormente estaba influenciado por los sectores de la elite colonial a cuyos intereses no favorecía la aparición de una Administración especialmente centralizadora y de acuerdo con las tendencias democráticas<sup>29</sup>.

Por el contrario el diario *La Época*, de clara influencia por los sectores disidentes de los unionistas, se mostraban orgullosos de la nueva creación pues durante mucho tiempo habían defendido la creación de tal Ministerio. Dicho diario considera esencial la centralización de la Administración ultramarina, no obstante considera que el Ministerio de Ultramar debe concentrar la totalidad de las competencias en materia colonial no teniendo que seguir determinadas cuestiones dependiendo de ciertos Ministerios y así lo expresa:

“Sentimos que subsistan las razones que segregaron de la antigua Dirección de Ultramar los ramos de Estado, Guerra y Marina: creíamos que una vez convertida en ministerio la antigua Dirección, no se trataría solamente de una simple variación de nombre, sino de una organización completa: anúnciase en el real decreto que en virtud de ciertas medidas que se adoptarán, esa segregación no perjudicará a la unidad del nuevo ministerio que se crea: celebraríamos que esto fuese así pues la escepción de los ramos de Guerra y Marina lastima, en nuestro concepto, esa unidad”.

---

<sup>28</sup>SÁNCHEZ ANDRÉS, A. *La élite política del Ministerio de Ultramar*, Revista de Estudios Históricos, núm. 37, enero-junio, 2003, pp. 10-60.

<sup>29</sup> En este punto es relevante presentar la cuestión de la esclavitud. Es por ello que se habla de sectores a nivel estatal que optan más por el inmovilismo y la permanencia de las colonias como hecho diferencial, a las cuales se les debe aplicar unas leyes especiales, todo ello fundado en los intereses que compartían con las élites coloniales. De esta forma, la aplicación del régimen de la metrópoli hacia ver que la esclavitud debía ser eliminada, pues poco a poco esa era la corriente en Europa, a lo cual se manifestaban totalmente en contra la oligarquía colonial cuya economía dependía del trabajo de los esclavos. De esta forma, se producirá una clara influencia de dicha oligarquía sobre el ejecutivo, el denominado *lobby colonial*. Para ello véase DEL CARMEN BARCÍA, M. *Élites y grupos de presión*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1998.

Del extracto puede verse como desde este diario se apoya e impulsa el nuevo ministerio, sin embargo hacen esa puntuación sobre la dependencia de los ministerios de Guerra, Marina y Estado. Además se habla en otro fragmento del mismo número, sobre la necesidad de que le sean aplicados correctamente a las colonias las leyes que se aplican a la metrópoli, así como las formas de administración que son utilizadas en la península y así se puede observar en el siguiente fragmento:

*“Una indicación se hace en el preámbulo que nos ha complacido sobremanera, y es la promesa que hace el gobierno de asimilar, en cuanto sea posible, la administración de las provincias de Ultramar con las de la península”.*

En el número del día siguiente, el diario *La Época* vuelve a hablar de este acontecimiento comparando y al mismo tiempo haciendo una valoración sobre las distintas formas en las que los demás diarios habían recogido la noticia de la creación del Ministerio de Ultramar. Concretamente sobre el diario *La Iberia*, orientado a las facciones izquierdistas del progresismo, consideraba que llevaba a cabo una búsqueda desesperada de cualquier tipo de interpretación sesgada con el objetivo de distorsionar lo recogido en el preámbulo del Real Decreto. De hecho tildaba de “cosa más original” el rebuscar entre la exposición de motivos cargos para la anterior administración que entendía que no existían verdaderamente.

Pues bien, aprovechando la mención, puede examinarse la opinión publicada por el diario *La Iberia* el día 22 de mayo. En su primera página y como primer punto, dicho diario lleva a cabo una extensa valoración sobre la creación de la nueva cartera, argumentando desde un punto de vista más radical su total oposición a tal acto, opinión compartida por *El Diario Español*. Realmente no se manifestaban en contra de la creación del mismo, sino más bien entiende que se trata de una medida que ya se debió tomar en su momento, así como se debió utilizar otras vías para su aprobación pudiendo obtener un mayor consenso y legitimación la nueva entidad.

“Medida de tal importancia, tanto tiempo hace por algunos indicada, no debiera nacer de un real decreto: debiera haber sido resultado de una ley, y así hubiera llevado la autoridad y la importancia de que le despoja la circunstancia de ser una disposición puramente ministerial”<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Diario *La Iberia*, número del día viernes 22 de mayo de 1863.

Por otro lado, *La Iberia* se muestra también en contra de la posibilidad de incremento del presupuesto trayendo causa de la nueva creación ministerial. Considera que con posterioridad el gobierno buscaría la manera para llevar a cabo un aumento de personal, así como partidas destinadas a su financiación, lo que perjudicaría sobremanera a la economía española. Posteriormente, pasa a examinar el preámbulo del Real Decreto y se centra en las palabras en él expuestas donde se dice:

*“El ministro tendrá responsabilidad moral y legal en sus actos y se penetrará de los altos deberes de su cargo”.*

De dicha afirmación el diario considera que lo que realmente se hace es lanzar un dardo frente a la anterior Administración. Con ello entienden que lo que se pretende argumentar es que los ministros que anteriormente tenían asignado el despacho de los negocios de Ultramar obraban si ningún tipo de responsabilidad moral o legal, ni han estado a la altura de los problemas a los que se les hacía cargo.

Por último el diario *La Iberia* hace una especie de conclusión tajante donde manifiesta lo que desde su punto de vista significaba el Real Decreto:

*“Innecesaria creemos esta creación, si los asuntos de Ultramar que hoy dependen de los ministerios de Estado, Guerra y Marina han de continuar como hasta aquí. No vemos en el cambio otra cosa, que un ministro en vez de un director, y un medio de satisfacer también ambiciones de un allegado más; antes las cuestiones eran examinadas por dos personas, el director y el ministro; hoy queda solo éste último”.*

Por último, el diario *La Discusión* hace un análisis crítico del Real Decreto calificando al Ministerio de Ultramar como “pobre engendro”. En el primer párrafo de la noticia expone la creación del Ministerio como la simple sustitución de la Dirección por un nombre altisonante.

*“La Gaceta de ayer, publica al fin el anunciado real decreto creando un nuevo ministerio con la denominación de ministerio de Ultramar, o, por mejor decir, no creando nada nuevo, sino suprimiendo solo en el nombre la dirección general de Ultramar y haciendo que el centro directivo, que hasta ahora llevaba esa denominación, la trueque por la más espresiva y altisonante de ministerio”.*

Se trata de un diario demócrata que se muestra en contra de la reorganización administrativa en materia colonial. Después de presentar la introducción que hace dicho diario en su número del día 22 de mayo, éste continúa con el análisis del preámbulo del Real Decreto. Opina sobre el mismo que no existe en ningún punto del mismo una razón o justificación de la parte dispositiva de la norma. Considera que nos es posible redactar un preámbulo con mayor vacío de sentido, falto de ideas y contraproducente<sup>31</sup>. Posteriormente, se centra en dos puntos concretos del preámbulo: el párrafo primero por un lado y el párrafo segundo y tercero por otro.

Sobre el primer párrafo, viene a decir que el desarrollo y extensión de los territorios de Ultramar no es justificación para la creación de un ministerio, así como la centralización de los asuntos en una única dependencia. De esta forma se dice:

“(…) sólo al actual gabinete podrá ocurrirse la peregrina idea de hacer depender el número y organización de los ministerios, de la mayor o menor extensión de territorio y del mayor o menor desarrollo de la prosperidad pública. Según este principio, a más territorio o a más riqueza, más ministros. De suerte que puede llegar el caso en que una nación los cuente por docenas o centenares. Ni es menos absurda la idea de que la extensión de una o más provincias de un Estado, exijan imperiosamente la concentración de todos sus negocios en una sola dependencia”.

En segundo lugar, sobre el párrafo segundo y tercero, entiende este diario que no existe sentido a lo que en él se escribe, haciendo referencia a la titularidad del futuro órgano de administración ultramarina, puesto atribuido a uno sólo de los consejeros responsables. Por ello, considera *La Discusión* que se trata de una labor que ya se venía haciendo a través de la Dirección de Ultramar la cual se encontraba bajo la dependencia de la Presidencia del Gobierno, con lo que no habría nadie que realizara la labor de manera más responsable y a través del propio gabinete que el propio jefe del mismo.

“¡Que el cuidado de aquellas provincias solo debe confiarse a uno de los consejeros responsables! Pues por ventura, ¿a quién estaba confiado hasta ahora? ¿No estaba la dirección de Ultramar a cargo nada menos que del presidente del Consejo de ministros? ¿Qué mas unidad de pensamiento ni de sistema, que más autoridad ni iniciativa podrá

---

<sup>31</sup> Diario La Discusión, número del día viernes 22 de mayo de 1863.

llevar al Consejo el nuevo ministro, qué más garantías de confianza y de prontitud en las resoluciones, que no llevase antes el jefe del gabinete?"

De lo aquí expuesto queda clara la visión de este último diario, el cual alega diferentes razones que confluyen en la inexistencia de la necesidad de crear el nuevo ministerio y menos de la forma en la que se ha llevado a cabo. Se trata de un diario que critica duramente la gestión planteada y que se muestra en continuo enfrentamiento con el gabinete Miraflores, pues entienden que sus acciones perjudican al interés general del España en aquel momento. Termina el artículo lanzando el dardo final a dicho gabinete, argumentando la ausencia en el Real Decreto de la fórmula para dar cuenta a las Cortes sobre la aprobación del mismo, diciendo: *“Es tan parlamentario el gabinete Miraflores!”*<sup>32</sup>

Del estudio planteado sobre el debate originado en la prensa y la opinión pública acerca de la decisión de instaurar un nuevo ministerio, se puede extraer como conclusión que dicho debate postulaba opiniones de todo tipo. Unas partidarias de su creación, las posturas más oficialistas; otras en cambio negaban la justificación planteada o bien la forma en la que se aprobó el Real Decreto que da lugar a la aparición de esta nueva Administración. Pero sobre todo el debate se centró más y así se refleja en la coincidencia de opinión de los diferentes diarios, en la inadecuación formal de la norma, pues debió ser sometida al correspondiente debate parlamentario, más que a la cuestión que residía en el fondo del asunto. Con este último punto, quiero hacer entender la ausencia de sensibilización desde la metrópoli con el tema colonial, pues en ningún caso se busca una respuesta clara como medio de solución a los problemas que en los territorios ultramarinos se están produciendo y que en el futuro llevaría a la desmembración de los mismos, sino que lo que se busca es el desgaste del gobierno aduciendo cuestiones de mala gestión sobre temas que ni si quiera los políticos consideraban de tal relevancia.

#### **4. Estructura Administrativa del Ministerio de Ultramar desde su comienzo hasta su disolución. Reformas y Evolución.**

El Ministerio de Ultramar no sería un ente que perpetuase su estructura administrativa a lo largo de los años en que estuvo en funcionamiento. Es por ello, que han de ser

---

<sup>32</sup>Diario La Discusión, número del día viernes 22 de mayo de 1863.

examinadas las distintas reformas administrativas que se sucedieron tras su creación con el objetivo principal de observar su evolución. Desde 1863 hasta 1899, se produjeron 15 grandes reformas en la planta del mismo<sup>33</sup>. La apreciable inestabilidad de dicho ente, se debe en gran medida a la ausencia de política de Estado para Ultramar, lo que provocaba que según quien estuviera en el gobierno, reformaba más o menos la planta del Ministerio. Habría que esperar a la década de los ochenta para encontrar un cierto conceso, donde la perspectiva que primaba era la del inmovilismo cercano al lobby colonial. De las quince reformas que se acometieron en la estructura administrativa del Ministerio de Ultramar, diez se proyectaron durante los años 1863-1875, siendo el Sexenio el periodo con más reformas.

A partir de aquí, se analizarán las reformas enunciadas mediante un estudio por etapas en las que las mismas se iban produciendo. Dicho periodo comienza en 1863 con la creación del Ministerio y finaliza en 1899 con su disolución.

#### **4.1. Estructuración por etapas de las reformas en la organización interna del Ministerio.**

- **Primera etapa: 1863-1868.**

Tras la creación del Ministerio de Ultramar a través del Real Decreto de 20 de mayo, se requeriría un nuevo Real Decreto, en este caso de 23 de junio de 1863, para llevar a cabo la organización interna del ente. El Ministerio se dividía según dicha norma en cuatro principales secciones: Gobernación y Fomento, Hacienda, Contabilidad y Gracia y Justicia<sup>34</sup>. En cuanto al personal encargado, se situaba por cada sección a un jefe de sección y tres oficiales junto con veintitrés auxiliares compartidos por todas ellas.

Los asuntos que se le encargaban al Ministerio iban cada vez en aumento, lo que provocó que dentro del mismo se viera reflejado el típico entramado ministerial que ostentaban las demás carteras. En marzo de 1865 se produce una nueva reestructuración en la que la Sección de Hacienda integraba en su interior a la de Contabilidad, para

---

<sup>33</sup> Véase, SÁNCHEZ ANDRÉS, A. *op. cit.* págs. 131-200.

<sup>34</sup> Dicha estructura por secciones sería la que se mantendría tras diferentes cambios hasta la disolución del Ministerio de Ultramar, pues otras fórmulas como la supresión de alguna de ellas y la posterior integración de los asuntos en otros negociados pertenecientes a las demás secciones resultaba insatisfactorio tanto a nivel funcional como de resultados.

reducir las posibles dudas y confusiones que generaba el que existieran dos departamentos distintos para la administración de los asuntos económicos de las colonias. También las materias de fomento y gobernación se tratarían en un único departamento. En estos momentos existe una gran contradicción que ha de salvarse respecto a la organización interna del Ministerio de Ultramar y es, que se requería un aumento de personal, en un momento caracterizado por los recortes presupuestarios. Así con adscripción de ciertas secciones a otras, se reducían puestos de altos cargos y con ese dinero se conseguiría aumentar el número de personal auxiliar y atender las deficiencias de recursos humanos sin aumentar el presupuesto.

En junio de ese mismo año, se convertían a las existentes secciones del Ministerio en direcciones generales: Administración y Fomento, Negocios eclesiásticos y Gracia y Justicia, Gobernación y Hacienda. Dichas direcciones tendrían al frente a un director general o al subsecretario del Ministerio, que en todo caso debía ocupar una de ellas a elección del ministro. Con esta nueva organización se conseguía que los órganos internos del Ministerio encargados de las diferentes materias, que afectaban a las colonias, tuvieran una mayor autonomía e independencia. Pese a ello, dicha organización requería de una mayor cantidad de personal, pues las funciones atribuidas iban en constante aumento. Al final se tuvo que recurrir de nuevo a la eliminación de altos cargos para la contratación de más personal de bajo rango, debido a las dificultades económicas por las que atravesaba España. Como puede observarse, se planteaban una serie de reformas con el objetivo de una mejora en la gestión de las materias, que luego no se podían plasmar debido a la escasez de recursos, lo que provocaba que otros departamentos mejor dotados tuvieran una excesiva carga de trabajo.

En agosto de 1866 se producía una nueva reorganización interna debido a la crisis presupuestaria por la que atravesaba el gobierno. Con esta nueva remodelación se pretendía eliminar las direcciones generales de Gobernación, Fomento y Administración, pasando a atender dichas materias, la Subsecretaría del Ministerio. Con ello se conseguía reducir en gran medida el personal que más coste generaba a la Administración y así intentar al menos la prolongación de la vida del nuevo ente. Con el paso del tiempo, el panorama económico se mostraba cada vez más negro para el Ministerio de Ultramar, pues las partidas eran dedicadas hacia otras materias no relacionadas con las colonias. De esta manera, la estructura creada en un primer

momento con el objetivo de distribuir las competencias en distintas secciones, quedaba en la cuneta debido a la constante intención de reducción del gasto público.

Con motivo del desarrollo de los problemas sobre el nuevo Ministerio, determinados partidos políticos entre los que cabe destacar al Partido Español, pedían la supresión del ente y la posterior refundición en otro ya existente. Con este contexto los últimos gobiernos del reinado de Isabel II, dejarían la cuestión ultramarina en manos de la Administración periférica, con la única preocupación de que las colonias siguieran aportando recursos a la socavada y frágil economía española del momento.

La situación del Ministerio de Ultramar se veía complicada por las disfunciones internas, como consecuencia de la excesiva acumulación de competencias por parte de la Subsecretaría del Ministerio. Así termina esta primera etapa, en la que se observa cómo a pesar de las buenas intenciones del gobierno de crear una Administración que fuera capaz de atender adecuadamente los asuntos ultramarinos, la situación económica frenaba dichas aspiraciones, reduciéndolas a simples cambios internos que no producirían el efecto esperado.

- **Segunda etapa: 1868-1870.**

Esta etapa se caracteriza por las tendencias contrarias al inmovilismo, generadas fundamentalmente en torno al Sexenio. En estos momentos se vuelve a plantear la cuestión de si realmente el Ministerio de Ultramar ha de continuar existiendo como tal o hay que hacerlo desaparecer con la consiguiente redistribución de competencias. Incluso las posturas más rupturistas entendían que quizás una buena opción sería potenciar la Administración periférica y que fuera allí desde donde se administraran los asuntos, es decir, en las propias colonias.

No obstante las reorganizaciones internas del Ministerio continuaron desarrollándose durante esta etapa. Mediante el Decreto de 14 de octubre de 1868 se eliminaban las anteriores direcciones generales y eran sustituidas, al igual que en la reforma de 1866, por cuatro secciones encabezadas cada una por un jefe de administración. Con ello se conseguía reducir la acumulación sin sentido de funciones sobre la Subsecretaría del Ministerio, así como recortar los abundantes gastos producidos por la satisfacción de los salarios de los directores generales. A consecuencia de la nueva redistribución interna,

las secciones creadas surgían también con alta concentración de tareas, es el caso por ejemplo de la sección de Gobernación, Administración y Fomento, que debía atender las cuestiones que corresponderían a más de dos departamentos. Además la Dirección General de Hacienda fue dividida en dos secciones: la Sección de Contabilidad y la Sección de Hacienda. En la rama económica de la Administración colonial siempre se hacía ver la mayor preocupación por parte de la metrópoli, que intentaba que los recursos que se generaban en las colonias no cayeran en manos de determinados sectores de la población colonial, que ya en estos momentos comenzaban a vislumbrar una posible separación de sus territorios respecto de la metrópoli.

Los problemas económicos iban en aumento durante 1868-1869, sin embargo la sección de Ultramar había aumentado considerablemente, cuestión que no concordaba con las partidas presupuestarias de las que se disponía. Por consiguiente se decidió que el personal encargado de dicha sección fuera transferido a la Sala de Indias del Tribunal de Cuentas, ya que las funciones de este órgano y las de la Sección eran idénticas y así eliminar las posibles duplicidades. La Sección de Contabilidad seguiría existiendo como tal en el Ministerio, pero ya con funciones de segundo orden y un oficial primero a su cabeza y no un jefe de sección.

En estos momentos la situación por la que atraviesa España hace que se sucedan constantemente los decretos en los que se plantean reducciones presupuestarias y de personal, y así se puede ver reflejado en el Decreto de 30 de junio de 1869, publicado el 16 de julio, en el que se establece la plantilla del personal del Ministerio de Ultramar de la siguiente manera:

“Decreto, fijando la plantilla del personal del Ministerio de Ultramar, conforme al presupuesto de gastos de 1869 á 70.

Con arreglo al presupuesto de gastos del Ministerio de Ultramar, presentado á las Cortes Constituyentes para el ejercicio de 1869-70:

Como Regente del Reino.

Vengo a disponer que la plantilla del personal del mismo se componga, desde 1º de Julio próximo venidero, de un Ministro con 12.000 escudos anuales; un Subsecretario con 5.000; tres Jefes de Sección á 4.000 escudos cada uno; dos Oficiales primeros á 3.500; dos idem segundos á 3.000; cuatro idem terceros á 2.600; dos Auxiliares primeros á 2.000; dos idem segundos á 1.600; cuatro idem terceros á 1.400; seis idem cuartos á

1.200; seis idem quintos á 1.000, y ocho idem sextos á 800, con el número de aspirantes sin sueldo existentes, asignándose para Escribientes la cantidad de 10.000 escudos y para porteros, ordenanzas y mozos de oficio la de 9.000.

Madrid 30 de Junio de 1869= Francisco Serrano.=El Ministro interino de Ultramar, Juan Bautista Topete<sup>35</sup>”.

En este mismo decreto puede verse como se habla ya de sólo tres Jefes de Sección, pues se lleva a cabo la refundición del control de las secciones de Hacienda y Contabilidad en un solo Jefe para las mismas. Sin embargo, este proceso de recortes de personal se intensificaría con la reforma llevada a cabo por Manuel Becerra en agosto de ese mismo año. Con dicha reforma se eliminaban las secciones hasta entonces existentes y se encomendaba el control de los negociados al Ministro y Subsecretario junto con la ayuda de un oficial mayor, y se reducía nuevamente el personal del Ministerio. Como consecuencia de la reforma, el Ministerio de Ultramar quedaba tremendamente debilitado sin capacidad para poder responder a las funciones y objetivos para los que fue creado, siendo una de ellas, el que la Administración periférica orientara sus actuaciones a las coordenadas marcadas por la metrópoli. En los meses de abril y mayo de 1869 surge un nuevo debate en este caso en seno de las Cortes, sobre la pertinencia o no de un ente centralizado para el gobierno de las Colonias. El nuevo marco de política colonial que pretendía establecer Becerra, pasaba por la potenciación de los órganos de administración para Ultramar situados en las mismas, otorgándoles una mayor autonomía y poder de decisión.

En este sentido, el debate parlamentario hacía entre ver las verdaderas intenciones del Ministro, Adelardo López de Ayala y determinados diputados que representaban a las colonias y al mismo tiempo a la oligarquía hispano-cubana<sup>36</sup>. Según se puede observar

---

<sup>35</sup> C. L. de España: (continuación de la Colección de decretos), — Madrid: Imprenta Nacional, [1848-1893], Vol. 101.)

<sup>36</sup> Véase, Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes, dieron principio el día 11 de febrero de 1869, — Madrid: Imprenta de J.A. García, 1870, Vol. 3. En este debate parlamentario el Ministro mantiene un debate con los representantes cubanos y con el resto de diputados, en el cual su postura ya de antemano orquestada manifiesta la necesidad del Ministerio de Ultramar con ente centralizador de la Administración colonial, sin embargo deja claro que la continuidad de dicho ente quedaba supeditada al aumento de presupuesto en esta materia, favoreciendo así tanto al inmovilismo como a los sectores oligárquicos representados por los diputados cubanos.

en el Diario de sesiones de las Cortes, la intención de este sector, se basaba principalmente en hacer fuerza desde dentro con el fin de evitar la desaparición del Ministerio de Ultramar y con éste las partidas presupuestarias y altos cargos existentes en las colonias.

Sería el partido de Unión Liberal el encargado, dentro de los gobiernos de coalición del Sexenio, de orientar las políticas en materia colonial hacia el inmovilismo y blindaje de la élite política antillana, haciéndose con el despacho de la cartera de Ultramar. Sin embargo las aspiraciones de los unionistas se verían truncadas en el verano de ese mismo año con el cambio de gobierno, esta vez encabezado por Juan Prim. En este caso Prim daría un giro a la política, que hasta ahora se venía aplicando con el principal objetivo de terminar con los conflictos que se estaban generando en las propias colonias. Para ello se aplicaría la reforma planteada por Manuel Becerra en la que se otorgaba una mayor autonomía y poder a los entes de administración ultramarina, localizados en los territorios ultramarinos, un nuevo mensaje a los insurrectos cubanos a fin de calmar los ánimos en aquellos territorios. Poco a poco se va viendo como la figura del Ministerio de Ultramar va difuminándose hasta convertirse en una mera sombra de lo que en su día se intento crear. Ahora el principal objetivo que se plantea desde la metrópoli es el control de dichos territorios y la búsqueda del consenso, pues de otra manera se volverían a producir importantes pérdidas territoriales. Como principal excusa se establecía, que la potenciación de la Administración Periférica traería una mejora en las relaciones con los pueblos de dichos territorios, así como una mejora en la gestión por conocer los asuntos de primera mano.

Por consiguiente, cada vez se veía más cerca la disolución del Ministerio de Ultramar, no sólo por las constantes reducciones de personal que se seguirían produciendo a finales de 1869, sino también por la propia redacción de los decretos que daban lugar a las reformas implantadas: ya se hablaba de una “*simplificación de la marcha de la Administración*”. En contra de todo ello, se seguía posicionando el lobby hispano-cubano<sup>37</sup> a los que perjudicaba en gran medida la concesión de autonomía administrativa a las colonias. Al final dicho grupo de presión y otras reformas planteadas por Manuel Becerra provocaron su destitución, pasando a sustituirle al frente

---

<sup>37</sup> DEL CARMEN BARCÍA, M. *Élites y grupos de presión*. Cuba 1868-1898, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1998.

del Ministerio de Ultramar Segismundo Moret en 1870. En este momento el Gobierno y a través del Ministerio de Ultramar comenzaba las negociaciones con la oposición cubana de manera secreta, debido a los problemas que este tema generaba entre la opinión pública. Sin embargo las negociaciones llegarían pronto a su fin debido a la gran fuerza que ejercía el lobby en contra de todas estas posturas<sup>38</sup>.

Es por ello que el gobierno de Prim en sus últimos momentos veía como la metrópoli no ostentaba ningún tipo de poder sobre las colonias, ni a través del Ministerio de Ultramar como ente centralizador, ni mediante la atribución de una mayor autonomía a la Administración periférica. Como consecuencia se optó por volver al modelo anterior, potenciando la actividad del Ministerio de Ultramar y tratar así al menos que se siguiera en la medida de lo posible las coordenadas que éste iba marcando. No obstante los problemas anteriores seguían sin desaparecer, sobre todo la ausencia de presupuesto para cubrir los gastos del Ministerio. Como solución se opta por una financiación a medias entre el presupuesto de Ultramar y el presupuesto de la metrópoli, pues dichos territorios contaban con un presupuesto diferenciado del central.

- **Tercera etapa: 1870-1874.**

A partir de esta nueva confección presupuestaria, en la que los gastos del Ministerio se sufragaban a través del presupuesto de la península y del presupuesto de la Administración periférica, la cartera se someterá ahora a una ampliación de plantilla. Dicha ampliación había sido requerida desde hacía ya bastante tiempo, pues era lo que necesitaba el ente centralizador para poder hacer realidad los objetivos con los que se creó. Así mediante el Decreto de 12 de julio de 1870 se volvía, en lo que a estructura interna se refiere, al modelo originario de cuatro secciones: no obstante ha de tenerse en cuenta en primer lugar, que los asuntos de gobernación y fomento se encontraban

---

<sup>38</sup> Además, en estos momentos ha de tenerse en cuenta la importante presión que ejercía Estados Unidos sobre España en relación con la guerra cubana. Desde el gobierno estadounidense se manifestaba un importante odio hacia España, lo cual era transmitido a través del apoyo a los insurrectos. Ha de destacarse las relaciones diplomáticas desarrolladas en la época donde es de principal nombramiento la figura del general Sickles, el cual representaba los intereses de Estados Unidos en Madrid y sería el eje de negociaciones hispano-estadounidense. La postura manifestada por los Estados Unidos era la necesidad de que España reconociera la independencia de Cuba y así conseguir eliminar el potencial colonial español. Ya en estos años se empieza a ver las intenciones de la mayor potencia mundial, que intentaba implantar su política y poder como Nación en los territorios de Ultramar y especialmente en Cuba.

unificados, y por otro lado, la Sección de Hacienda se había escindido en dos: la de Hacienda y la de Contabilidad.

La unificación de las secciones de Fomento y Gobernación se debe principalmente a que la situación por la que pasaban las colonias no era la más propicia para desarrollar políticas en estos campos. Con ello me refiero a que las guerras en las colonias se sucedían, la oligarquía ultramarina controlaba la mayor parte de las estructuras administrativas periféricas y los gobernadores coloniales disfrutaban de un poder extralimitado, lo que producía que el control desde la metrópoli debiera centrarse en asuntos como el económico, dejando a un lado las políticas mencionadas. El principal y mayor problema que se le presentaba a España eran los conflictos generados en Cuba, el territorio ultramarino de mayor relevancia. La Administración central pretendía ejercer un mayor control en el ámbito económico a través de las intendencias de Hacienda para intentar sofocar los problemas allí surgidos y recuperar el control sobre la isla, principalmente en el plano que a España le interesaba.

La cuestión que en estos momentos preocupaba más a la metrópoli era el problema surgido en el ámbito de la Hacienda de las colonias, donde la contabilidad reflejaba un total descontrol y desorden. Es por ello que la reforma anteriormente mencionada pretendía recuperar el dominio de dicho ámbito mediante la creación de una propia sección para la materia. En el propio Decreto de 12 de julio de 1870, concretamente en su preámbulo nos expresa la complicada situación en la que se encontraba la contabilidad antillana:

“basta para convencerse de ello mirar someramente el lastimoso estado de este servicio, (...) La contabilidad que debe ser el reflejo de los actos administrativos, es allí tan imperfecta y desordenada, que según expresión de las Autoridades superiores de dicha Antilla, puede asegurarse que no existe más que en el nombre<sup>39</sup>”.

Con todo ello se pretendía que ahora la Sección de Contabilidad del Ministerio de Ultramar tuviera la misma relevancia que la de cualquier otro ramo, potenciándose sus funciones y controles, así como su propio personal. Las medidas implantadas durante el reinado de Amadeo de Saboya no harían más que seguir con el fortalecimiento del control sobre la Administración económica periférica. Entre las medidas cabe destacar

---

<sup>39</sup> C. L. de España: *continuación de la Colección de decretos Madrid*: Imprenta Nacional, [1848-1893]. 111 v. en 126; 22cm.

los decretos de 25 de marzo y 13 de diciembre de 1871 a través de los cual se creaba un negociado especializado en la administración de bienes embargados a los insurrectos, y se reorganizaba el negociado correspondiente a Aduanas. Dichos negociados son especialmente relevantes debido a que en primer lugar, el embargo de bienes hasta ahora se venía haciendo sin ningún tipo de control desde la Administración central cuestión agravada por la alta corrupción que manifestaba la Administración situada en las colonias. En segundo lugar, es relevante la reforma del negociado de aduanas, ya que en aquel momento una de las principales fuentes de ingreso de la economía española era la carga impositiva que se establecía sobre el tránsito de mercancía entre estos territorios.

Sin embargo resulta de especial relevancia el Real Decreto de 29 de agosto de 1871, por el cual se aseguraban las ampliaciones de plantilla y con ellas la continuidad del Ministerio de Ultramar, tras eliminar las partidas del Presupuesto General del Estado correspondientes al Ministerio, pasando a depender económicamente en exclusiva del presupuesto de las cajas de Ultramar. Dicho Real Decreto se contempla en la Colección Legislativa del segundo semestre del año 1871, en las que establece lo siguiente:

“En vista de las razones que me ha expuesto el Ministro de Ultramar, de acuerdo con el Consejo de Ministros y en uso de las facultades que le concede el art. 1º de los adicionales de la ley de 27 de Julio último,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1º. Queda suprimida la consignación de 309.500 pesetas con que el Ministerio de Ultramar figura por personal y material en la Sección 9º de los presupuestos generales del Estado. Dicha supresión se entenderá solamente para los efectos de su contabilidad y abono, y sin perjuicio ni suspensión de ninguno de los derechos anteriormente adquiridos<sup>40</sup>”

Junto con la nueva confección presupuestaria, en el Real Decreto se lleva a cabo una nueva ampliación del personal del Ministerio estableciendo el salario correspondiente a cada uno de ellos. El Ministerio de Ultramar seguirá por otro camino distinto al del resto de carteras, debido a la no dependencia de los escasos recursos de la Administración central. No obstante esta favorable situación se prolongaría durante un simple año pues mediante el Real Decreto de 10 de abril de 1872, el Ministerio de

---

<sup>40</sup> *Ibid*, en este caso se refiere al segundo semestre del año 1871.

Ultramar volvía a depender a nivel presupuestario de los Presupuestos Generales del Estado. Como consecuencia se volvería a la típica técnica de reducción de los altos cargos para cubrir un mayor número de puestos de subalternos. La estructura interna del Ministerio se mantendría igual durante la I República, continuando con sus cuatro secciones a las que se incorporarían tres nuevos negociados: el Negociado de Política, para los ámbitos de gobernación colonial; el Negociado de Legislación y Boletín Oficial del Ministerio; y el Negociado Central, para coordinar los diferentes departamentos que conformaban el Ministerio.

Con la vuelta del Ministerio a la dependencia económica de la Administración central, regresaban los problemas que habían perseguido a este ente desde su creación, las reducciones de personal y las grandes reestructuraciones internas. El Decreto de 29 de septiembre de 1873, establecía como organización interna del Ministerio de Ultramar dos secciones: la Sección Gubernativa, bajo la dependencia directa del antiguo Subsecretario y la Sección Económica, dependiente de un jefe de sección. Con esta remodelación volvía a abrirse la puerta de la concesión indirecta de gran autonomía a la Administración periférica, provocando un hecho insólito. Dicho hecho insólito fue la salida del Ministro Santiago Soler y Plá hacia los territorios ultramarinos con el objetivo de alcanzar puntos de acuerdo con los grupos de poder allí situados. Sin embargo este modelo como la mayoría de los anteriores, no se prolongaría en el tiempo, pues la caída del gobierno de la I República provocaría que con posterioridad se intentara volver a apoyar a los grupos de presión ultramarinos, plasmándose en el Decreto de 6 de enero de 1874 la vuelta de la estructura anterior al Ministerio de Ultramar, es decir, las tradicionales cuatro secciones.

Un punto que cabría que destacar como logro de la I República es la eliminación del puesto de Gran Canciller de Indias, cuyo titular ostentaba el poder de poseer el sello necesario para sancionar todas y cada una de las disposiciones para los territorios de Ultramar, cobrando por ello un canon al gobierno. Es difícil entender como estas cuestiones se podían seguir manteniendo a pesar del contexto económico que vivía España, donde se había recortado enormemente en todos los ámbitos presupuestarios en innumerables ocasiones.

- **Cuarta etapa: 1875-1898.**

Esta etapa estará caracterizada principalmente por la llegada de la Restauración y con ella el objetivo de recuperación del poder perdido por el ente centralizador. No obstante, tampoco se llevó a cabo de manera radical, sino que hubo que continuar las negociaciones con los sectores más recelosos situados en las colonias. Se produce una nueva remodelación del Ministerio de Ultramar, como no podía ser menos, mediante el Real Decreto de 30 de enero de 1875. Con dicha norma se volvía a modificar la planta del Ministerio, estableciéndose ahora una Subsecretaría y tres direcciones generales: la de Administración y Fomento, Gracia y Justicia y Hacienda. Pero la reforma tuvo que esperar para ser plasmada, ya que en la situación del momento con el Estado invirtiendo en la guerra con Cuba, se hacían inviables tales modificaciones. Por lo tanto dicha reforma se retrasaría hasta la terminación de la Guerra de los Diez Años.

En los días venideros, la política se debía centrar en la solución del problema colonial y a ello se dedicaban todas las fuerzas y recursos, lo que traería como consecuencia más directa, la reducción considerable de la cartera que nos ocupa. La situación se mantendría así hasta que en 1879 a través del Real Decreto de 12 de septiembre, se establecía la planta según se había dibujado en el anterior Real Decreto, es decir, una Subsecretaría y tres direcciones generales. Con el fin de la guerra, el panorama del Ministerio parecía cambiar y abrir la puerta a posibles mejoras del mismo, fundamentalmente debido al cese de los recortes presupuestarios. Como se había venido haciendo hasta ahora, se potencia el control económico sobre la Administración periférica a través de la creación de la Sección de Contabilidad en el seno de la Dirección General de Hacienda. Con dicha actuación se consiguieron importantes resultados a nivel económico-fiscalizador, lo que produjo que se adoptara como modelo para la introducción de otras secciones como es la Sección de Política, la cual se encuadraría dentro de la Subsecretaría.

Durante los siguientes años concretamente entre 1880 y 1887, la política que sería adoptada por la Administración central se basaría en la creación de negociados especiales que se encuadraban dentro de las secciones ya existentes. Con ello lo que se conseguía era una mayor distribución y especialización competencial. Uno de los negociados relevantes, que vieron la luz fue el Negociado de lo Contencioso del Estado, el cual tenía como principal función el asesoramiento jurídico al Ministerio

sobre todos aquellas situaciones que se pudieran plantear ante los tribunales. Sin embargo sería suprimido en 1892 aduciendo: “*carece de asuntos suficientes a explicar su existencia*”.

Entre los años 1879 y 1893 se produce el mayor proceso de crecimiento del Ministerio de Ultramar, cuestión ésta que no se entendía, teniendo en cuenta la racionalización en cuanto al gasto que había caracterizado esta época. Como se ha explicado, ello es debido al continuo deslindamiento de competencias en negociados especiales de carácter autónomo que al final no traerían consigo un efecto positivo, sino que aumentaría la hipertrofia de dicho ente, pues carecían de relación entre ellos.

En 1863 con Antonio Maura al frente del Ministerio se realiza una refundición del personal de dichos negociados autónomos en la plantilla del propio ente y ya en octubre de ese año se plantearía un nuevo giro en la política colonial. Dicho giro pasaba por la concesión de nuevas funciones y con ello mayor grado de autonomía a la Administración periférica. Con dicha reforma también se reformaba la planta del Ministerio, pasando ahora de tener una Subsecretaría y tres direcciones generales, a tener la primera y una sola de las segundas, en este caso la Dirección General de la Hacienda. Así las direcciones generales anteriores pasaban a ser secciones dependientes de la Subsecretaría del Ministerio. Además de querer potenciar las competencias de los entes situados en los territorios ultramarinos, también se seguía un proceso racionalizador y por tanto de reducción de los gastos en el Ministerio. Sin embargo los planes de Maura no llegarían a buen puerto, puesto que no tardaría mucho en ser sustituido en el cargo y a ello debe sumarse la sobrecarga de funciones en el Ministerio, pues ahora tenía las propias y las de los órganos autonómicos coloniales nonatos.

La última de las reformas del Ministerio de Ultramar, se producía en el verano de 1895. Dicha reforma establecía una nueva planta en la que ahora se contaba con la Subsecretaría y dos direcciones generales: una de Hacienda y otra de Gracia y Justicia. Hablamos de la decimoquinta reforma de la estructura administrativa interna del Ministerio de Ultramar, la cual tampoco produjo fruto alguno, pues dicho ente no consiguió adaptarse a las nuevas situaciones planteadas, la Guerra de Independencia Cubana.

Con dicha estructura interna acabaría el Ministerio por disolverse, manifestando una laboriosa y continua tarea de reformas que nunca consiguieron escoger la forma más

correcta para dicho ente. Hemos de entender que al tratarse de una cuestión tan delicada como era el problema con Ultramar, la Administración encargada de ello desde la metrópoli, debía adaptarse estructuralmente al contexto y problemas que en tales territorios iban surgiendo. No obstante también se puede extraer tras esta pequeña investigación que la política de Estado en esta materia nació tarde y vacía de contenido, lo que provocaría un déficit sobre la concienciación de los problemas, que posteriormente acabarían con la pérdida de las colonias y el conocido desastre del noventa y ocho.

En cuanto a la disolución del Ministerio de Ultramar, la misma no pudo llevarse a cabo de manera rápida e inmediata debido a las diferentes cuestiones que aún quedaban por resolverse a nivel administrativo por dicho ente, así como el cierre del presupuesto asignado a la guerra, del cual se había encargado el Ministerio. A pesar de que ya en 1898 se comenzaba con el desmantelamiento del ente centralizador, a través de la firma del Tratado de París<sup>41</sup>, habría que esperar para ver su total disolución hasta el 25 de abril de 1899. En dicho año, el gobierno de Francisco Silvela, en un intento de acabar con la humillación española en el desastre del 98, publicó el Real Decreto de disolución del Ministerio de Ultramar, dejando a un lado toda relación con tal acontecimiento. El Real Decreto del Ministerio de la Presidencia fue publicado el 27 de abril, constando en su exposición de motivos la justificación de su desaparición:

“Á juicio del Ministro que tiene la honra de dirigirse a V.M., ha llegado el momento de adoptar una resolución definitiva, supriendo por completo el Ministerio de Ultramar y encargando a los demás departamentos ministeriales, en la parte que a cada uno le corresponda, de los asuntos similares, á aquellos que le están encomendados, con las facultades que las leyes habían conferido al Ministerio que se suprime.

Dos motivos fundamentales aconsejan esta resolución. Consiste el primero en que no hay por qué considerar indispensable la supervivencia del Ministerio de Ultramar por el mero hecho de que determinadas leyes pusieran a su disposición los recursos necesarios para la guerra (...) pues transmitiéndose esas facultades y obligaciones al Ministerio de Hacienda, queda éste subrogado en todos sus derechos y compromisos. (...)

---

<sup>41</sup> El Tratado de París de 10 de diciembre de 1898, se firmó en el salón del Quai de Orsey en el Ministerio de asuntos exteriores en Francia. Se tratada de un tratado bilateral entre el gobierno de España y Estados Unidos. En el texto se establecía la renuncia de España de su soberanía y propiedad sobre la isla de Cuba. Además España también cedió Puerto Rico a los norteamericanos en concepto de indemnización por los gastos de guerra. Por último en dicho acuerdo se establecía la venta de las islas filipinas por veinte millones de dólares.

El otro motivo antes indicado es de buen orden administrativo<sup>42</sup>»

De esta forma desaparecía el ente centralizador de la Administración ultramarina, pues tras la pérdida de los territorios que se constituían como destinatarios directos de sus políticas, ya no tenía sentido prolongar la agonía de este órgano.

## **5. Los Órganos Consultivos en el Ministerio de Ultramar.**

En cuanto a los órganos consultivos, éstos jugaron un papel relevante dentro de las políticas para Ultramar del momento. Fueron varios los distintos órganos que se constituían como secciones permanentes del Ministerio o bien con carácter auxiliar a través de dependencias agregadas. Éstos últimos se creaban con objetivos concretos y cuya existencia dependía del periodo de implantación de la política o medida.

Por otro lado, los órganos consultivos adquirirían como eje de referencia los territorios de Filipinas, orientando allí las estrategias de dominación colonial. Mediante este tipo de órganos se procedía a la modernización de las estructuras coloniales de dicho territorio, pues la poca presencia estatal y el poco desarrollo del comercio, hacían ver las deficiencias estructurales. Hasta 1869 no surgirían las primeras estructuras administrativas en este sentido, entre las que podemos encontrar la Junta Especial de reformas de la Administración y Gobierno de las Islas Filipinas, creada para dar opinión sobre los distintos proyectos que le eran presentados en relación con la colonia de Filipinas, sin embargo las reformas que se produjeron en el seno del Ministerio acabaron con su existencia. Poco a poco, se veía que tanto las comisiones que se creaban para el estudio y propuesta de reformas para los territorios filipinos como los entes agregados al Ministerio, no eran capaz de solucionar los problemas existentes. Es ahora cuando se plantea la creación de un verdadero cuerpo consultivo de carácter permanente con el que desarrollar las políticas tanto en Filipinas como en los territorios que España poseía en África y Asia.

Surgió así mediante el Decreto de 4 de diciembre de 1870 el Consejo de Filipinas, un órgano consultivo permanente que se insertaba en el Ministerio de Ultramar y que era presidido por el propio ministro y con competencias en relación al archipiélago Filipino.

---

<sup>42</sup> C.L. de España. *Legislación y Disposiciones de la Administración Central*, — Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, [1898-1933], Vol. 3.

El Consejo fue creado por el ministro Segismundo Moret, el cual debía justificar la creación de tal órgano y así lo hizo constar en el Decreto que da origen a tal ente:

“No pueden ya hoy mirarse de igual manera las provincias españolas de América y las de Oceanía. Las primeras, por su adelanto, por su riqueza (...) pueden dirigir por sí su vida y no necesitan de la tutela de la Administración. Sus representantes tienen asiento en la Cámara; lo contrario acontece en las islas Filipinas. Ni por su cultura, ni por su ilustración general, ni por su riqueza, ni por las condiciones mismas de aquellas regiones, están en aptitud de dirigirse por sí<sup>43</sup>”

Se trataba de un órgano que nacía con unas atribuciones superiores a las que corresponderían a simple organismo consultivo, pues se le facultaba para la presentación de proyectos e informes que creyera convenientes para el gobierno de las islas Filipinas. Pero el aspecto más característico era el carácter preceptivo de su consulta para cualquier iniciativa normativa para las islas. También en Filipinas los grupos de presión ejercían un importante papel, en muchos casos dificultando las actuaciones del Consejo y readaptando las políticas implantadas desde la metrópoli.

Con posterioridad, concretamente en la primavera de 1885, se produjo la constitución del Consejo de Filipinas y de las posesiones del Golfo de Guinea, con lo que se extendía el ámbito del dicho órgano consultivo a las colonias africanas, así como a los demás territorios que eran administrados desde la metrópoli a través del Ministerio de Ultramar. Sin embargo, en 1886 el ente creado se insertaba dentro del nuevo órgano consultivo del Ministerio, el Consejo de Ultramar. Este nuevo órgano se estructuró en diferentes secciones dedicadas a los territorios de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y las colonias africanas. Pero como toda la estructura administrativa dedicada a la administración de los territorios ultramarinos, no tardaría mucho tiempo en ser modificado, en este caso mediante la supresión del Consejo de Ultramar y la vuelta del Consejo de Filipinas y de las posesiones del Golfo de Guinea. Las principales razones que dieron lugar a su desaparición habría que buscarlas en la ausencia de justificación de la extensión del ámbito de dicho órgano a los territorios antillanos, pues la razón de su existencia era el “hecho diferencial” de las islas filipinas, como ya se expresó con anterioridad.

---

<sup>43</sup> C. L. 1870, tomo 105, p. 853-858, pub. En la Gaceta de Madrid del Sábado, 17 de diciembre.

Además, se restablecía mediante Real Decreto de 24 de octubre de 1890 la obligación de enviar a consultas al Consejo cualquier iniciativa normativa que se originara y que afectase a los territorios de los que era competente.

Como segundo órgano consultivo, también de carácter permanente al cual se le atribuían funciones de asesoramiento del Ministerio de Ultramar, encontramos la Comisión de Codificación de las provincias de Ultramar<sup>44</sup>. Mediante la Comisión se pretendía llevar a cabo una normalización normativa de las colonias, entendida como una “asimilación” de carácter legislativa, respecto a las disposiciones que regían en la metrópoli. Dicha asimilación pasaría en primer lugar por la implantación en las colonias, de la legislación en materia penal que se encontraba vigente en la península. Este era un campo en el que tanto las colonias como la Administración central española habían legislado durante mucho tiempo en un mismo sentido.

La actividad de los órganos consultivos que se suceden, desde 1870, en el Ministerio de Ultramar, se puede ver reflejada en dictámenes o informes a través de los cuales trasladaba los proyectos al Ministerio o consultaba al ministro sobre los asuntos que se le sometían a aprobación o dictamen. Los informes que elaboraban estos órganos en la mayoría de las veces adoptaban la forma de mociones.

En definitiva, existieron muchas comisiones y juntas externas que realizaban estudios sobre las reformas a implantar por el Ministerio de Ultramar en las colonias, sin embargo como órganos permanentes han de destacarse tanto el Consejo de Filipinas, posterior Consejo de Filipinas y de las posesiones del Golfo de Guinea, como la Comisión de Codificación de las provincias de Ultramar. Al igual que el propio Ministerio sufrieron las diferentes crisis presupuestarias de la época, tendiendo como principal consecuencia los recortes y las modificaciones internas que afectaban principalmente al personal de éstas. No obstante su valor a la hora de realizar la construcción normativa y la integración de la legislación nacional en las colonias, es indudable.

---

<sup>44</sup> Véase MARTÍNEZ NAVAS, I. *El Gobierno de las Islas de Ultramar, Consejos, juntas y comisiones consultivas en el siglo XIX*. Dykinson, Madrid, 2007. pp.131 y ss.

## **6. Conclusiones.**

A modo de conclusión, una vez expuestas las principales claves sobre la Administración central en materia colonial durante el siglo XIX, ha de tenerse en cuenta una serie de cuestiones que considero, que bajo mi punto de vista han sido los factores más importantes dentro de la evolución de este sector administrativo.

En primer lugar, la inestabilidad que regía esta parte de la Administración era su nota característica a lo largo de todo el periodo expuesto. Las reformas se sucedían constantemente entre quienes consideraban el tema antillano como una cuestión de especial relevancia, y aquellos otros, que comprendían que el aumento del gasto con la creación de nuevas instituciones para gobernar desde la metrópoli los territorios ultramarinos suponía unas pérdidas innecesarias. En este punto considero que la política española en relación con los problemas de las Antillas se desarrollaba desde la metrópoli de manera tardía y con un gran déficit de concienciación de lo que esos territorios significaban para España. No obstante, también quiero destacar que las situaciones por las que atravesaba España durante estos años también contribuyeron a que esta parte de la Administración cayera en un segundo plano, lo cual perjudicaría con posterioridad a los intentos por desarrollarla.

Otro factor que considero importante y al que he llegado tras examinar las distintas fuentes empleadas, es que además de ser un ámbito inestable de la Administración, las cuestiones que tenían que ver con las colonias se realizaban en la mayoría de los casos con un alto grado de secretismo. Considero que eran muchas las ocasiones en las que los españoles ignoraban las situaciones y grandes problemas, que poco a poco fue generando la mala gestión de dichos territorios, en los cuales ciertos sectores oligárquicos fueron ganando cada vez una mayor importancia, repercutiendo en un total descontrol de lo que en las colonias sucedía. Es de destacar también los conflictos entre las Cortes y el propio ejecutivo, pues la mayoría de las disposiciones que se tramitaban para la administración de los territorios de Ultramar, carecían del debate parlamentario que dichas cuestiones exigían. De esta manera puede entenderse los vaivenes de la Administración encargada del gobierno de las colonias, ante la falta de implicación ciudadana, la ausencia de un rol importante en esta materia de las Cortes como principal centro de debate de las nuevas normas, así como la ineptitud de muchos de los

gobiernos que acometían reformas en este ámbito sin tener en cuenta las consecuencias posteriores.

Por último, estimo que la política colonial y el trato a las colonias, tuvo un alto grado de complejidad introducido por las diferentes ideologías del momento, las cuales plantearían diferentes formas de tratar a las colonias. El ejemplo más claro de ello es que en las Cortes de Cádiz de 1812 se establece un modelo de administración colonial donde se propugna el “identismo” con la población y los propios territorios ultramarinos, y que posteriormente en 1837, sería totalmente modificado, planteando en aquel entonces un trato desigualitario para Ultramar, caracterizado por la “especialidad” de dichos territorios. Considero que esta sería la visión que al final permanecería en el Ministerio de Ultramar hasta su disolución, aunque en la segunda mitad de su periodo de existencia, con la intensificación de los problemas con las Antillas, se trató de volver a asimilar sus estatutos jurídicos con el establecido en la metrópoli.

En mi opinión, los escasos resultados que produjo el Ministerio de Ultramar no se debieron a causas imputables al propio Ministerio, sino que más bien habría que atender a los constantes cambios a los que era sometido, lo cual producía en el mismo una suerte de confusión y disfuncionalidad que en nada beneficiaba al curso de la gestión de esta materia. Además considero que uno de los factores que más influyó en el desarrollo de la política colonial para Ultramar, fue el Lobby ultramarino, el cual reunía a un conjunto de personas con gran poder en la Administración central, que dificultarían en todo momento la posibilidad de establecer políticas claras, cambiantes y consensuadas

## Fuentes

- **Fuentes Documentales.**

- Archivo Histórico Nacional, Sección de Ultramar.
- Fondos documentales del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- **Fuentes Hemerográficas.**

- Diario *La Iberia*.
- Diario *La España*.
- Diario *La Época*.
- Diario *La Discusión*.

- **Fuentes Normativas.**

- Colección Legislativa de España.
- La Gaceta de Madrid.

- **Fuentes Parlamentarias**

- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.
- Diario de Sesiones del Senado.

## Bibliografía

- ALVARADO, J. Constitucionalismo y codificación en las provincias de Ultramar, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001. “Contradicciones del reformismo decimonónico ultramarino”, en VVAA, Reformistas y reformas en la administración española, Madrid, Ministerio de Administraciones públicas, 2005.
- BIZCARRONDO, M. y ELORZA, A. *Cuba/España. El dilema autonomista*, Madrid, Colibrí, 2001, 25-30.

- COS-GAYÓN, F. *Historia de la Administración Pública en España*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, 246-250.
- DEL CARMEN BARCÍA, M. *Élites y grupos de presión*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1998.
- GARCÍA MANDARIA, J.M. *Estructura de la Administración Central*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- MARTÍNEZ NAVAS, I. *El Gobierno de las Islas de Ultramar, Consejos, juntas y comisiones consultivas en el siglo XIX*. Dykinson, Madrid, 2007. pp.131 y ss.
- NAVAS, A. *Utopía y atopía de la Hispanidad. El proyecto de Confederación Hispánica de José Antonio Zea*, Madrid, Encuentros, 2000. Págs. 43-87.
- ORTEGO GIL, P. *La Instrucción para el Gobierno Económico- Político de las Provincias de Ultramar*, págs. 348-363.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, A. *La Administración Central Española y el Gobierno de Ultramar en las postrimerías del Antiguo Régimen y las Primeras Décadas del Régimen Liberal, 1812-1863*”, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, volumen XXVIII, págs. 187-192.
- SÁNCHEZ ARCILLA, J. *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas*, Madrid, Dykinson, 1994, 220-229.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, A. *La Política Colonial Española: Administración Central y Estatuto Jurídico- Político Antillano*, Universidad Complutense, Madrid, 2002 .págs. 90-98.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, A. *El Ministerio de Ultramar. Estructura administrativa y política colonial*, en *Historia y Sociedad*, vol.VIII, 1996, 50-62.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, A. *La élite política del Ministerio de Ultramar*, *Revista de Estudios Históricos*, núm. 37, enero-junio, 2003, pp. 10-60.
- SOUTO SALOM, J. *Gobierno Colonial Moderno: Antillas y Filipinas, Administración Colonial Española, siglos XVI-XX*, págs. 13-17. En este trabajo puede encontrarse diferentes puntos de vista sobre los procesos los distintos procesos de formación de las identidades nacionales en dichos territorios

### Recursos Web.

- <http://www.bne.es/es/Catalogos/HemerotecaDigital/>
- <http://www.constitucion1812.org/bibliopresentacion.asp>
- <http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/fondoDetail.htm?id=1041215>

## ANEXO 1.

### Relación de Ministros de Ultramar desde 1863 a 1899.

Nombre	Tipo	Nombramiento	Cese
LIMONTA, JOSÉ	I	23/10/1812	04/05/1814
O'DONNELL JORIS, LEOPOLDO		17/01/1863	02/03/1863
PANDO FERNÁNDEZ DE PINEDO, MANUEL	I	02/03/1863	20/05/1863
GUTIÉRREZ DE LA CONCHA, JOSÉ	I	20/05/1863	06/08/1863
MORENO LÓPEZ, MANUEL	A	16/07/1863	30/07/1863
PERMANYER, FRANCISCO		06/08/1863	29/11/1863
GUTIÉRREZ DE LA CONCHA, JOSÉ	I	29/11/1863	17/01/1864
CASTRO, ALEJANDRO DE		17/01/1864	01/03/1864
LÓPEZ BALLESTEROS, DIEGO		01/03/1864	16/09/1864
SEIJAS LOZANO, MANUEL		16/09/1864	21/06/1865
ARRAZOLA GARCÍA, LORENZO	L	16/09/1864	19/09/1864
CÁNOVAS DEL CASTILLO, ANTONIO		21/06/1865	10/07/1866
O'DONNELL JORIS, LEOPOLDO	A	02/07/1865	27/08/1865
CASTRO, ALEJANDRO DE		10/07/1866	09/06/1867
MARFORI, CARLOS		09/06/1867	23/04/1868
MARFORI, CARLOS		23/04/1868	15/06/1868
RODRÍGUEZ RUBÍ, TOMÁS		15/06/1868	20/09/1868
GONZÁLEZ BRAVO, LUIS	L	15/06/1868	19/06/1868
NACARINO BRAVO, JOSÉ	I	20/09/1868	
LÓPEZ DE AYALA, ADELARDO		08/10/1868	22/02/1869
LÓPEZ DE AYALA, ADELARDO		25/02/1869	21/05/1869
TOPETE CARBALLO, JUAN BAUTISTA	I	21/05/1869	18/06/1869
TOPETE CARBALLO, JUAN BAUTISTA	I	18/06/1869	13/07/1869
BECERRA BERMÚDEZ, MANUEL		13/07/1869	09/01/1870
BECERRA BERMÚDEZ, MANUEL		09/01/1870	31/03/1870
MORET PRENDERGAST, SEGISMUNDO		31/03/1870	02/12/1870
MORET PRENDERGAST, SEGISMUNDO	I	02/12/1870	27/12/1870

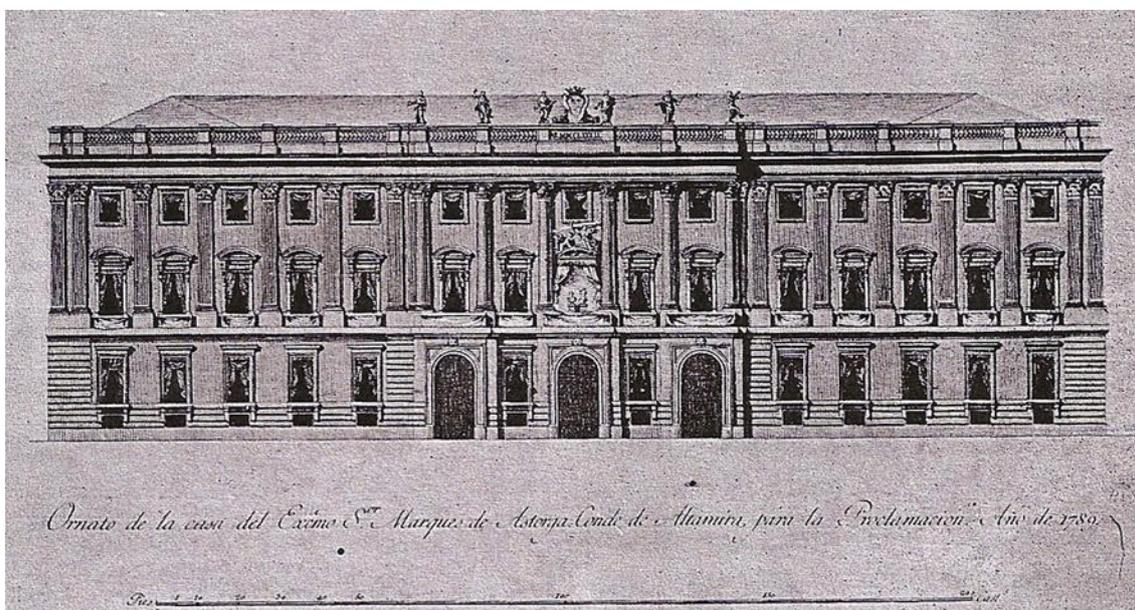
<b>LÓPEZ DE AYALA, ADELARDO</b>		<b>27/12/1870</b>	<b>04/01/1871</b>
<b>LÓPEZ DE AYALA, ADELARDO</b>		<b>04/01/1871</b>	<b>24/07/1871</b>
<b>MOSQUERA, TOMÁS MARÍA</b>		<b>24/07/1871</b>	<b>05/10/1871</b>
<b>BALAGUER, VÍCTOR</b>		<b>05/10/1871</b>	<b>21/12/1871</b>
<b>TOPETE CARBALLO, JUAN BAUTISTA</b>		<b>21/12/1871</b>	<b>20/02/1872</b>
<b>MARTÍN DE HERRERA, CRISTÓBAL</b>		<b>20/02/1872</b>	<b>26/05/1872</b>
<b>LÓPEZ DE AYALA, ADELARDO</b>		<b>26/05/1872</b>	<b>13/06/1872</b>
<b>ULLOA, AUGUSTO</b>	<b>L</b>	<b>26/05/1872</b>	<b>13/06/1872</b>
<b>GASSET ARTIME, EDUARDO</b>		<b>13/06/1872</b>	<b>19/12/1872</b>
<b>FERNÁNDEZ DE CORDOVA VALCÁRCEL, FERNANDO</b>	<b>A</b>	<b>14/08/1872</b>	<b>30/08/1872</b>
<b>MOSQUERA, TOMÁS MARÍA</b>		<b>19/12/1872</b>	<b>12/02/1873</b>
<b>SALMERÓN ALONSO, FRANCISCO</b>		<b>12/02/1873</b>	<b>24/02/1873</b>
<b>SALMERÓN ALONSO, FRANCISCO</b>	<b>I</b>	<b>24/02/1873</b>	<b>24/02/1873</b>
<b>SORNÍ GRAU, JOSÉ CRISTÓBAL</b>		<b>24/02/1873</b>	<b>07/06/1873</b>
<b>SORNÍ GRAU, JOSÉ CRISTÓBAL</b>	<b>I</b>	<b>07/06/1873</b>	<b>11/06/1873</b>
<b>SORNÍ GRAU, JOSÉ CRISTÓBAL</b>		<b>11/06/1873</b>	<b>28/06/1873</b>
<b>SUÑER CAPDEVILA, FRANCISCO</b>		<b>28/06/1873</b>	<b>18/07/1873</b>
<b>PALANCA, EDUARDO</b>		<b>19/07/1873</b>	<b>04/09/1873</b>
<b>SOLER PLA, SANTIAGO</b>		<b>08/09/1873</b>	<b>03/01/1874</b>
<b>GIL BERGÉS, JOAQUÍN</b>	<b>A</b>	<b>29/10/1873</b>	
<b>BALAGUER, VÍCTOR</b>		<b>03/01/1874</b>	<b>13/05/1874</b>
<b>ROMERO ORTIZ, ANTONIO</b>		<b>13/05/1874</b>	<b>03/09/1874</b>
<b>ULLOA, AUGUSTO</b>	<b>E</b>	<b>11/06/1874</b>	<b>21/06/1874</b>
<b>ROMERO ORTIZ, ANTONIO</b>		<b>03/09/1874</b>	<b>31/12/1874</b>
<b>LÓPEZ DE AYALA, ADELARDO</b>		<b>31/12/1874</b>	<b>09/01/1875</b>
<b>ROMERO ROBLEDO, FRANCISCO</b>	<b>L</b>	<b>31/12/1874</b>	<b>03/01/1875</b>
<b>LÓPEZ DE AYALA, ADELARDO</b>		<b>09/01/1875</b>	<b>12/09/1875</b>
<b>CASTRO, ALEJANDRO DE</b>	<b>E</b>	<b>18/01/1875</b>	<b>04/02/1875</b>
<b>ROMERO ROBLEDO, FRANCISCO</b>	<b>A</b>	<b>06/08/1875</b>	<b>23/08/1875</b>
<b>LÓPEZ DE AYALA, ADELARDO</b>		<b>12/09/1875</b>	<b>14/01/1877</b>
<b>MARTÍN DE HERRERA, CRISTÓBAL</b>	<b>A</b>	<b>10/08/1876</b>	<b>13/09/1876</b>
<b>MARTÍN DE HERRERA, CRISTÓBAL</b>	<b>E</b>	<b>22/11/1876</b>	<b>14/01/1877</b>
<b>MARTÍN DE HERRERA, CRISTÓBAL</b>		<b>14/01/1877</b>	<b>12/02/1878</b>
<b>CÁNOVAS DEL CASTILLO, ANTONIO</b>	<b>E</b>	<b>10/01/1878</b>	<b>12/02/1878</b>
<b>ELDUAYEN GORRITI, JOSÉ</b>		<b>12/02/1878</b>	<b>07/03/1879</b>
<b>CÁNOVAS DEL CASTILLO, ANTONIO</b>	<b>A</b>	<b>04/09/1878</b>	<b>21/10/1878</b>
<b>OROVIO ECHAGÜE, MANUEL</b>	<b>I</b>	<b>07/03/1879</b>	<b>15/03/1879</b>
<b>ALBACETE ALBERT, SALVADOR</b>		<b>15/03/1879</b>	<b>09/12/1879</b>
<b>ELDUAYEN GORRITI, JOSÉ</b>		<b>09/12/1879</b>	<b>19/03/1880</b>

<b>SÁNCHEZ BUSTILLO, CAYETANO</b>		<b>19/03/1880</b>	<b>08/02/1881</b>
<b>LEÓN Y CASTILLO, FERNANDO</b>		<b>08/02/1881</b>	<b>09/01/1883</b>
ALBAREDA, JOSÉ LUIS	A	02/07/1881	01/08/1881
MARTÍNEZ-CAMPOS ANTÓN, ARSENIO	A	23/07/1882	11/09/1882
<b>NÚÑEZ DE ARCE, GASPAR</b>		<b>09/01/1883</b>	<b>13/10/1883</b>
<b>SUÁREZ INCLÁN, ESTANISLAO</b>		<b>13/10/1883</b>	<b>18/01/1884</b>
<b>AGUIRRE DE TEJADA, MANUEL</b>		<b>18/01/1884</b>	<b>27/11/1885</b>
<b>GAMAZO CALVO, GERMÁN</b>		<b>27/11/1885</b>	<b>10/10/1886</b>
<b>BALAGUER, VÍCTOR</b>		<b>10/10/1886</b>	<b>14/06/1888</b>
<b>RUIZ CAPDEPÓN, TRINITARIO</b>		<b>14/06/1888</b>	<b>11/12/1888</b>
<b>BECERRA BERMÚDEZ, MANUEL</b>		<b>11/12/1888</b>	<b>21/01/1890</b>
<b>BECERRA BERMÚDEZ, MANUEL</b>		<b>21/01/1890</b>	<b>05/07/1890</b>
<b>FABIE, ANTONIO MARÍA</b>		<b>05/07/1890</b>	<b>23/11/1891</b>
<b>ROMERO ROBLEDO, FRANCISCO</b>		<b>23/11/1891</b>	<b>11/12/1892</b>
MUÑOZ VARGAS, JUAN	A	27/11/1891	06/12/1891
<b>MAURA MONTANER, ANTONIO</b>		<b>11/12/1892</b>	<b>12/03/1894</b>
SÁNCHEZ-GUERRA MARTÍNEZ, JOSÉ	A	13/08/1893	30/08/1893
<b>BECERRA BERMÚDEZ, MANUEL</b>		<b>12/03/1894</b>	<b>04/11/1894</b>
<b>ABÁRZUZA FERRER, BUENAVENTURA</b>		<b>04/11/1894</b>	<b>23/03/1895</b>
MATEO SAGASTA, PRÁXEDES	L	04/11/1894	07/11/1894
<b>CASTELLANO VILLARROYA, TOMÁS</b>		<b>23/03/1895</b>	<b>04/10/1897</b>
<b>MORET PRENDERGAST, SEGISMUNDO</b>		<b>04/10/1897</b>	<b>18/05/1898</b>
<b>ROMERO GIRÓN, VICENTE</b>		<b>18/05/1898</b>	<b>04/03/1899</b>
<b>FERNÁNDEZ VILLAVERDE, RAIMUNDO</b>		<b>04/03/1899</b>	<b>25/04/1899</b>

<b>Código</b>	<b>Significado</b>
A	Interino durante la ausencia del titular
B	Interino para Andalucía
D	Director General habilitado
E	Interino durante la enfermedad del titular
F	Funcionario habilitado
I	Interino
L	Interino hasta la llegada del titular
O	Oficial mayor habilitado
P	Interino hasta la llegada de Espartero
S	Subsecretario habilitado

## ANEXO 2.

### Ubicación del Ministerio de Ultramar.



(Palacio Altamira)

Desde 1863 a 1866 el Ministerio de Ultramar se encontraba situado en el Palacio de Altamira situado en el número 8 de la calle de la Flor Alta, junto a la Gran Vía, en Madrid, y fue proyectado por el arquitecto Ventura Rodríguez en 1772. Se trataba del lugar que ocupaba la antigua Dirección de Ultramar y que posteriormente sería sustituido por una nueva ubicación, debido al aumento tanto de plantilla como de funciones que sufrió el nuevo ente centralizador de la Administración de Ultramar.

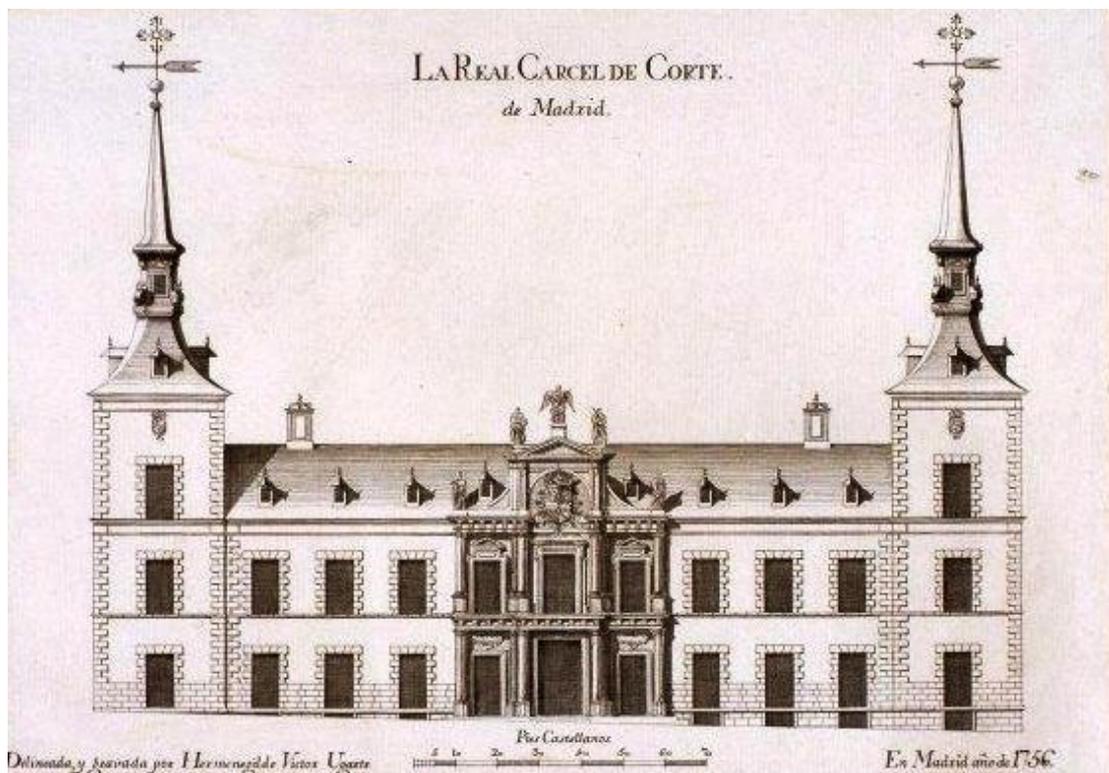
La nueva localización del Ministerio se encontraba en el número 54 de la calle de Alcalá de Madrid, se trataba de una antigua fábrica de cristales que con el tiempo manifestó no ser un lugar adecuado para el mismo, pues el precio del alquiler era excesivamente elevado y carecía del tamaño que el Ministerio de Ultramar requería en aquel momento.

En 1870 se procedía a un nuevo cambio de sede del Ministerio de Ultramar, trasladándolo esta vez a una sección dentro del Palacio Real denominada “Casa de Consejos”. Sin embargo con la instauración del mismo en el interior de dicho edificio comenzaron los problemas internos con otras instituciones que llevaban más tiempo en su interior, por lo que un nuevo cambio no se haría esperar.



(Palacio Santa Cruz)

La última y definitiva ubicación que tendría el Ministerio de Ultramar sería el Palacio de Santa Cruz situado en la Plaza de Provincia. Dicho edificio albergó en un primer momento a la Audiencia y actualmente es la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Con esta ubicación la nueva cartera permanecería en funcionamiento hasta su desaparición.



(Palacio Santa Cruz)