

La estructura administrativa del Estado en materia colonial y las posesiones del Golfo de Guinea (1858-1899)

Agustín SÁNCHEZ

Universidad Complutense de Madrid

Pese a que los derechos coloniales de España sobre una difusa zona del Golfo de Guinea se remontaban al último tercio del siglo XVIII, la creación de una colonia en dichos territorios sólo sería afrontada por el Estado liberal, de forma tardía y harto precaria, en la segunda mitad de la siguiente centuria.

El origen de la presencia española en Guinea Ecuatorial hay que buscarlo en el Tratado del Pardo, firmado el 24 de marzo de 1778, que ratificaba y matizaba al de San Ildefonso, firmado el 1 de octubre de 1777. En virtud de dichos tratados, España adquiría de Portugal los derechos a la ocupación de Annobón y Fernando Poo, así como de «los puertos y costas opuestos a esta isla». No obstante, las diversas expediciones que se sucedieron entre 1778 y 1845 fracasaron en su intento de promover una ocupación estable del territorio. Ello llevó a plantear la venta a Gran Bretaña de los derechos sobre dichos territorios¹.

En este contexto, la ocupación de Guinea no comenzaría hasta mediados del XIX, siendo en cierta medida consecuencia de la política de prestigio ensayada por el primer gobierno de la Unión Liberal. La primera medida orientada a la ocupación *de facto* de unos territorios sobre los que la soberanía española había sido hasta entonces puramente nominal, fue la autorización concedida a los jesuitas para establecer misiones religiosas en Guinea por un Real Decreto de 6 de julio de 1857². Meses después, en marzo de 1858, tenía lugar el establecimiento del primer asentamiento español permanente en Fernando Poo y el nombramiento de C. Chacón como primer gobernador de la colonia.

¹ CERVERA, J.: *La evolución histórico-política de Guinea vista a través de sus leyes fundamentales*, Santa Isabel, Ayuntamiento de Santa Isabel, 1964, pp. 12-13.

² SAEZ DE GOVANTES, L.: *El africanismo español*. Madrid, CSIC, 1970, p. 151.

El carácter marginal de la nueva colonia determinaría que su inclusión en el conjunto de los territorios coloniales del Estado liberal, no produjera alteraciones sustanciales del entramado administrativo en materia colonial preexistente. Sólo en el ámbito de la configuración y desarrollo de los órganos consultivos anejos al Ministerio de Ultramar, tuvo la nueva colonia africana cierta incidencia, si bien siempre supeditada a la extrapolación de experiencias administrativas concebidas originalmente para Filipinas. Tan sólo la Administración periférica, producto de una legislación orgánica específica para dicha colonia, supone aportaciones respecto a los marcos administrativos aplicados por el Estado liberal en sus colonias a lo largo de la segunda mitad del XIX.

La Administración central en materia colonial (1858-1899)

Poco antes de la ocupación de la nueva colonia, las vastas reformas de la Administración central del Estado, emprendidas por Bravo Murillo desde enero de 1851, habían afectado profundamente a la Administración encargada del gobierno de los territorios coloniales.

Frente a la dispersión de materias precedentes, el Real Decreto de 30 de septiembre de 1851³ creaba una Dirección General de Ultramar dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, bajo cuya dependencia se colocaban todas las materias relativas a las colonias, excepto las de guerra, marina y hacienda, que seguían adscritas a sus respectivos ministerios. Se concedía al titular de la misma la categoría de subsecretario, al tiempo que se le nombraba consejero extraordinario nato del Consejo de Ultramar. En julio del año siguiente tenía lugar la integración en la misma de la Cancillería de Indias (con lo que la Dirección de Ultramar asumía por completo la competencia sobre los asuntos relacionados con la Administración de Justicia y la expedición de disposiciones para Ultramar, anteriormente asignados al Ministerio de Gracia y Justicia). En tanto que la reforma llevada a cabo el 26 de enero de 1853⁴, incorporaba a esta dependencia el Negociado de Hacienda de Ultramar, quedando limitadas las competencias del Ministerio de Hacienda en materia colonial al diseño y aplicación de la política fiscal, así como al control de las cuentas de la Administración ultramarina. Y aún en estas materias, la comunicación de este Ministerio con la Administración periférica debía realizarse vía Presidencia del Gobierno. Por el mismo conducto de la Presidencia del Gobierno debían dirigir sus comunicaciones a Ultramar los ministerios que conservaban competencias sobre los ámbitos coloniales (Guerra, Marina y Estado).

³ Colección Legislativa de España (CL), vol. LIV, p. 197.

⁴ Archivo Histórico Nacional (AHN), Ultramar, leg. 2.443, exp. 2.

La dependencia de la Dirección General de Ultramar de la Presidencia del Consejo de Ministros no duró mucho tiempo, pues por un Real Decreto de 30 de julio de 1845⁵, se encomendaba la dirección de la misma al ministro de Estado.

Ello suponía la agregación *de facto* de esta dependencia al Ministerio de Estado, figurando su dotación presupuestaria en los presupuestos de dicho ministerio durante este período. Si bien, ninguna disposición institucionalizó la integración de esta dirección en la propia estructura del Ministerio de Estado, limitándose a estar ambos departamentos de la Administración central bajo la dependencia del titular de la cartera de Estado.

Esta dependencia se prolongaría desde julio de 1854 hasta junio de 1856. El Real Decreto de 30 de mayo de 1856⁶ distribuía los asuntos coloniales entre los distintos ministerios, en función de su carácter. No obstante, dicha medida no llegaría a ser puesta en práctica y la caída del gobierno en julio de ese año provocaría el restablecimiento de la Dirección de Ultramar, «en la misma forma que antes de su extinción»⁷.

Tras su restablecimiento, la Dirección se agregó al Ministerio de Fomento, volviendo a depender del ministro de Estado en octubre de 1856⁸. Dicha situación se prolongaría hasta junio de 1858, si bien al producirse la ocupación de Guinea y su subsiguiente inclusión dentro del ámbito de acción de este organismo, la Dirección General era desempeñada por el presidente del Gobierno y ministro de Estado y Ultramar, J. Istúriz.

Desde el 30 de junio de 1858 hasta el 2 de marzo de 1863 O'Donnell acumuló las funciones de presidente del Gobierno y ministro de la Guerra y Ultramar, sin que ello supusiera la integración de la Dirección de Ultramar en la estructura del Ministerio de la Guerra, al igual que había sucedido en los casos precedentes (como prueba el hecho de que en noviembre de 1859, el Ministerio de la Guerra y la Dirección General de Ultramar fueran encargadas interinamente a distintas personas, a causa de la enfermedad de O'Donnell)⁹.

El escaso peso del organismo administrativo encargado del gobierno de las colonias, respecto al resto de la Administración central del Estado —dentro de la cual constituía una dirección general autónoma, agregada a diferentes ministerios a lo largo de su existencia— suponía una importante traba para la eficaz administración de las colonias. Por otra parte, las responsabilidades quedaban diluidas entre las restantes funciones, de mayor

⁵ Real Decreto nombrando a E. Pacheco ministro de Estado y encomendándole el despacho de la Dirección General de Ultramar, CL, vol. LXII, p. 194.

⁶ CL, vol. XLVIII, p. 347.

⁷ Real Decreto de 14 de julio de 1856, CL, vol. LXIX, p. 615.

⁸ Reales Decretos de 14 de julio y de 12 de octubre de 1856, nombrando ministro de Fomento y Ultramar a E. Collado y de Estado y Ultramar a P. J. Pidal, respectivamente. CL, vol. LXIX, p. 214, y vol. LXX, p. 75.

⁹ Real Decreto de 7 de noviembre de 1859, CL, vol. LXXXII, p. 176.

nivel administrativo, de los máximos gestores de dicha dependencia. Asimismo, la superposición de competencias subsiguiente, imposibilitaba la dedicación plena de aquéllos al gobierno de las colonias.

Desde esta óptica, a comienzos de la década de los sesenta, tendrá lugar la creación de un Ministerio de Ultramar, a fin de dotar de un marco administrativo adecuado al gobierno de los territorios coloniales.

El modelo de organización interna más frecuente del Ministerio de Ultramar al tener que abarcar los diferentes aspectos de la administración de un territorio, reflejó la organización por materias propia del entramado ministerial del Estado para la Península. Ello determinó la inexistencia, durante la mayor parte del período, de un departamento que aglutinara la totalidad de las competencias hacia Guinea, dispersas entre las distintas secciones y direcciones generales del Ministerio en razón de la materia. Tan sólo a partir de la redistribución de materias impuesta por el Real Decreto de 12 de agosto de 1887, llevada a cabo por una Real Orden de 19 de septiembre de ese año, las competencias relativas a esta colonia van a centralizarse en torno a una sola dependencia, si bien de menor rango: el negociado de Guinea, perteneciente a la sección política de la Subsecretaría¹⁰. Volviendo a dispersarse a partir de la reestructuración ministerial de 1893¹¹. La incidencia de Guinea dentro del entramado de la Administración central en materia colonial fue, por tanto, casi inexistente, permaneciendo indisociada la dinámica administrativa relativa a dicha colonia de la evolución general del Ministerio.

Atendiendo a ello, vamos a analizar a grandes rasgos el conjunto de reestructuraciones que marcaron la configuración del Ministerio entre 1863 y 1899.

El Ministerio de Ultramar experimentó múltiples reestructuraciones de su organización a lo largo de su existencia. Entre 1863 y 1899 quince grandes reformas afectaron de forma global a la configuración de la estructura del Ministerio, si bien en la mayoría de los casos supusieron la reincidencia cíclica en torno a varios modelos de organización, que se sucedieron a lo largo del período estudiado.

Dicho panorama fue consecuencia de la inexistencia de una política de Estado hacia el problema colonial, a lo largo de gran parte del período, lo que derivó en la continua reestructuración del órgano administrativo encargado del diseño y aplicación de la política colonial. Sólo a partir del consenso alcanzado en las dos últimas décadas del siglo, se puede hablar de una continuidad en materia de gobierno colonial, pactada por las dos formaciones que se repartieron el poder. Ello coincidió con la estabilización de la propia organización interna del Ministerio. Todo esto se refleja perfectamente en

¹⁰ MARTINEZ ALCUBILLA, M.: *Diccionario de la Administración Española*, Apéndice de 1887, Madrid, 1888, p. 446.

¹¹ Art. 23 de la Ley de Presupuestos de Cuba para el ejercicio 1893/94.

la propia dinámica de la estructura ministerial: diez de las quince reformas de la planta del Ministerio tuvieron lugar entre 1863 y 1875. La mayoría de las mismas se desarrollaron durante el Sexenio, época en la que se articulaban y sucedieron diversas alternativas en materia de política colonial, que crearon sus propios marcos de actuación a través de la reconfiguración interna del Ministerio de Ultramar. En tanto que solo dos de las grandes reestructuraciones ministeriales se produjeron con posterioridad a 1879.

Pese a que los Reales Decretos de creación del Ministerio de Ultramar y de una Subsecretaría dentro del mismo datan de 20 de mayo de 1863, no se procedió a la organización interna del nuevo ente ministerial hasta un mes más tarde. Por el Real Decreto de 23 de junio de 1863¹² se distribuían los asuntos del Ministerio de Ultramar en cuatro secciones: Gobernación y Fomento, Gracia y Justicia, Hacienda y Contabilidad; a esta última iba anexa la Ordenación de Pagos. Esta primera reorganización del Ministerio respondía directamente al conjunto de competencias que habían sido transferidas al Ministerio por el Real Decreto de 25 de mayo de 1863¹³: todas las materias relativas a gobernación, fomento, justicia y hacienda de las provincias ultramarinas. Quedando fuera del ámbito de acción del Ministerio de la defensa (que seguiría dependiendo de los Ministerios de Guerra y Marina) y las cuestiones de política exterior relativas al ámbito colonial.

Este esquema era reestructurado en marzo de 1865¹⁴, absorbiendo la Sección de Hacienda a la de Contabilidad, a fin de evitar el confusionismo derivado de la adscripción de la administración económica ultramarina a dos departamentos distintos.

En junio de ese mismo año¹⁵ se separaba el despacho de los asuntos de gobernación y fomento, agrupados hasta entonces en una misma dependencia. Con ello la nueva planta del Ministerio constaba de cuatro direcciones generales: Administración y Fomento, Negocios eclesiásticos y Gracia y Justicia, Gobernación y Hacienda.

Efectuado el deslindamiento de competencias, quedaba pendiente, sin embargo, la ampliación de personal necesaria para que dicha estructura pudiera funcionar. Esta ampliación no se produjo, debido a los apuros hacendísticos que el Estado arrastraba, como consecuencia de la prolongación de la depresión económica que, comenzada en septiembre de 1864, no haría sino agravarse hasta otoño de 1868. Como consecuencia de ello, en agosto de 1866, tenía lugar una nueva reorganización de la estructura interna del Ministerio¹⁶. Dada la imposibilidad de limitar aún más el número de funcionarios, ya de por sí insuficiente de acuerdo a la planta existente,

¹² CL, vol. LXXXIX, p. 521.

¹³ CL, vol. LXXXIX, p. 369.

¹⁴ Real Decreto de 14 de marzo de 1865, en CL, vol. XCIII, p. 281.

¹⁵ Real Decreto de 30 de junio de 1865, en CL, vol. XCIII, p. 704.

¹⁶ Real Decreto de 1 de agosto de 1866, en CL, vol. XCVI, p. 209.

se procedió a la refundición de las diferentes direcciones generales, acentuándose la concentración de competencias.

De esta manera, las direcciones generales de Gobernación y Administración y Fomento eran absorbidas por la Subsecretaría del Ministerio, en la que también se integraban los asuntos relativos a instrucción pública (si bien nominalmente siguieron dependiendo de la Dirección General de Negocios Eclesiásticos y Gracia y Justicia). Como consecuencia de ello el Ministerio de Ultramar cayó en el caos, fruto de la acumulación, y confusión subsiguiente, de competencias en torno a una macrodependencia, la Subsecretaría, así como de la escasez de personal general a todo el Ministerio.

El propósito rupturista respecto al pasado inmediato que significó el Sexenio, no dejó de manifestarse en el ámbito administrativo. Dentro del cual se planteó la propia existencia del Ministerio de Ultramar, como ente administrativo centralizador del gobierno colonial.

En tanto se desarrollaba este debate se procedió a una nueva reorganización interna del Ministerio. El Decreto de 14 de octubre de 1868¹⁷ disponía la creación de cuatro secciones al frente de cada una de las cuales se colocaba a un jefe de administración de primera clase.

No obstante, la dinámica descendente de la dotación presupuestaria del Ministerio no solo no se detuvo, sino que se acentuó a lo largo de 1868 y 1869. La solución adoptada consistió en separar del Ministerio al personal que constituía los negociados de examen de cuentas, integrados en la Sección de Contabilidad, transfiriéndolo a la Sala de Indias del Tribunal de Cuentas¹⁸. Paralelamente a la delegación de funciones en otros entes administrativos, tuvo lugar un proceso de contracción del personal asignado al Ministerio (Decretos de 12 de diciembre de 1868 y de 30 de junio de 1869)¹⁹, reduciendo al absurdo el número de funcionarios destinados al despacho de los asuntos de Ultramar.

Todo este proceso llegó a su cumbre con la remodelación realizada por M. Becerra en agosto de 1869. A raíz del Decreto de 9 de agosto de 1869²⁰ se suprimían las secciones existentes en el seno del Ministerio, quedando en adelante el trabajo de los distintos negociados bajo la supervisión directa del ministro y del subsecretario, auxiliados por un oficial mayor de la clase de primeros.

La reforma de agosto de 1869 se inscribe en el momento culminante del debate acerca de la pertinencia o no de un ente centralizado de gobierno colonial, o, lo que es lo mismo, del Ministerio de Ultramar. En el curso de este debate, que se desarrolló en las Cortes entre abril y mayo de 1869, la

¹⁷ *Gaceta de Madrid*, 15 de octubre de 1868.

¹⁸ Artículos 6 y 7 del Real Decreto de 14 de mayo de 1869, reorganizando la Sala de Indias del Tribunal de Cuentas, en CL, vol. CI, p. 620.

¹⁹ CL, vol. XCIX, p. 917, y vol. C, p. 807.

²⁰ CL, vol. CII, p. 339.

Comisión de Presupuestos del Congreso llegó a contemplar la desaparición del Ministerio de Ultramar, el cual pasaría a integrar, junto a la Presidencia de Gobierno y el Ministerio de Estado, una sola dependencia ministerial, proyecto que finalmente no llegó a desarrollarse²¹.

La llegada de S. Moret al frente del Ministerio, en marzo de 1870, marcó un giro en la actitud del Gobierno hacia el Ministerio de Ultramar. El último gabinete de Prim optó por la potenciación del Ministerio, a fin de retomar el control sobre el entramado administrativo colonial. Este cambio de estrategia se enfrentaba al problema que había arrastrado el Ministerio desde 1866: la insuficiencia de la dotación presupuestaria asignada a dicha dependencia de la Administración central.

La solución llegó por la adopción de un sistema mixto de financiación, a cargo de los presupuestos de Ultramar y de la Península. Ello sentaba las bases para el despegue de la dotación presupuestaria del Ministerio que tendría lugar a partir de 1878.

Los nuevos medios materiales puestos a disposición del Ministerio permitieron la ampliación de plantilla necesaria para la nueva planta del Ministerio, introducida por el Decreto de 12 de julio de 1870²². En virtud de éste, se volvía al esquema emanado de la primera estructuración ministerial. Cuatro secciones se repartían los asuntos competencia de esta dependencia, de acuerdo a una disposición interna que reflejaba la propia estructura ministerial del Estado, con dos matices importantes: los asuntos de gobernación y fomento se fundían en un solo departamento (la sección de Gobernación y Fomento), en tanto que los de hacienda se separaban en dos secciones (las de Hacienda y Contabilidad). Un negociado de Guinea en el seno de la Subsecretaría se ocupaba de los proyectos relativos al desarrollo de esta colonia, si bien el despacho de los asuntos relativos a la Administración periférica allí radicada corría a cargo de las diferentes secciones en función de su materia.

El Real Decreto de 29 de agosto de 1871²³, aseguraba los recursos presupuestarios necesarios para llevar a cabo estas medidas, al adscribirse por completo la financiación del Ministerio al ámbito de los presupuestos de Ultramar.

El Ministerio conservó en líneas generales esta estructura durante la primera etapa de la I República. De ahí que la reorganización de este organismo en marzo de 1873²⁴, consagrara la continuidad de la división interna del Ministerio en las cuatro secciones anteriores. Si bien, a éstas se

²¹ Propuesta del diputado Santos de reducir a cinco las carteras ministeriales, en *El Imparcial*, 23 de mayo de 1869,

²² CL, vol. CIV, p. 79.

²³ Por este Decreto desaparecía la Sección Novena de los Presupuestos Generales del Estado, quedando la financiación del Ministerio de Ultramar a cargo de los presupuestos de las provincias de Ultramar. CL, vol. CVII, p. 455.

²⁴ Decreto de 27 de marzo de 1873, en *Gaceta de Madrid*, 30 de marzo de 1873.

añadían tres negociados especiales, con carácter autónomo: el Negociado de Política (encargado de los asuntos más relevantes pertenecientes al ámbito de la gobernación colonial, bajo cuya dependencia se colocaban la mayoría de los aspectos relativos a Guinea); el Negociado de Legislación y Boletín Oficial del Ministerio (órgano coordinador del trabajo de las comisiones consultivas, creadas a fin de llevar a cabo la reforma de la legislación colonial y su adecuación a la de la Península); y el Negociado Central (dependencia encargada de la coordinación entre los diferentes departamentos ministeriales).

A consecuencia de nuevos recortes de plantilla, el Decreto de 29 de septiembre de 1873²⁵ dividía al Ministerio en dos secciones: la gubernativa, bajo la dependencia directa del secretario general (antiguo subsecretario) y la Sección Económica, dependiente de un jefe de sección.

Pocos meses más tarde, el régimen de Serrano restablecía la antigua planta del Ministerio de Ultramar (cuatro secciones: Gobernación y Fomento, Gracia y Justicia, Hacienda y Contabilidad)²⁶.

De esta manera, la décima reestructuración global de la planta del Ministerio suponía la vuelta al esquema organizativo inicial creado en 1863, si bien con un mayor número de negociados por sección, así como con tres negociados autónomos, aunque administrativamente adscritos a la Sección de Hacienda (el Negociado Central de Aduanas y la Comisión de Balanzas y Estadística de Cuba) o a la de Gobernación y Fomento (Boletín Oficial del Ministerio). Si bien, todo ello era acompañado por una nueva reducción de plantilla que hacía inviable el funcionamiento de la nueva planta.

El advenimiento de la Restauración marcaba el comienzo de una ofensiva generalizada del Ministerio de Ultramar por recobrar el control que, sobre la Administración periférica, había ido perdiendo desde 1866.

La primera remodelación del Ministerio tuvo lugar a través del Real Decreto de 30 de enero de 1875²⁷, estableciendo una nueva planta, y de la Real Orden de 1 de marzo de ese año, aprobando un nuevo reglamento de régimen interno. El citado Decreto establecía una Subsecretaría y tres direcciones generales (las de Administración y Fomento, Gracia y Justicia y Hacienda), refundiendo, al propio tiempo, los negociados especiales en estas últimas. Con ello, se ponía fin al confusionismo derivado del ambiguo estatuto de estas dependencias respecto a los restantes departamentos del Ministerio.

Este planteamiento era aún prematuro. La racionalización administrativa en la gestión del gobierno colonial y la recuperación del esfuerzo inversor del Estado en materia de infraestructura y servicios públicos, no podían llevarse a cabo plenamente en el marco de una nueva guerra colonial,

²⁵ CL, vol. CXI, p. 491.

²⁶ Decreto de 6 de enero de 1874, en CL, vol. CXII, p. 30.

²⁷ CL, vol. XVIV, p. 147.

que absorbía todos los recursos del Estado, al tiempo que condicionaba las estrategias de éste en sus relaciones con el *lobby* colonial.

La reforma efectiva del Ministerio quedaba, pues, supeditada al fin de la guerra colonial. El Real Decreto de 1 de mayo de 1876²⁸ refundía, con este objeto, las direcciones generales de Gracia y Justicia y de Administración y Fomento, al tiempo que un aluvión de decretos posteriores suprimía diversas plazas en la totalidad de los niveles del escalafón ministerial.

Entre 1879 y 1893 asistimos a un proceso de crecimiento desmesurado del órgano de la Administración central encargado del gobierno colonial. Este proceso tuvo lugar en torno a una estructura administrativa flexible, cuyas líneas maestras fueron establecidas por el Real Decreto de 12 de septiembre de 1879 y completadas por la normativa que antecede al Real Decreto de 12 de agosto de 1887. La especialización extrema de las distintas dependencias del Ministerio, fruto del meticuloso deslindamiento de competencias desarrollado entre 1879 y 1887, permitió que, a partir de 1887, el crecimiento de la Administración central se realizara a partir de la yuxtaposición de una serie de dependencias de nuevo cuño al organigrama administrativo preexistente, si bien con carácter autónomo respecto a éste.

Ello provocó una cierta hipertrofia del aparato burocrático, derivada de la multiplicación de dependencias con escasa conexión entre sí, pues el órgano tradicionalmente encargado de la coordinación interna entre los diferentes departamentos del Ministerio, la Subsecretaría, era absorbido por completo por las competencias que, en materia de gobernación colonial, le habían sido asignadas por el Real Decreto de 12 de septiembre de 1879.

A fin de acabar con este confusionismo administrativo, A. Maura ordenó la refundición del personal de los negociados especiales en la plantilla del Ministerio, lo que se llevó a cabo a través del Real Decreto de 6 de agosto de 1893.

La medida antedicha no constituía más que un paso previo a la reestructuración integral del Ministerio, llevada a cabo en octubre del mismo año. Dicha reforma debe entenderse como una medida complementaria de un plan más amplio, cuyo objetivo era dotar a las colonias antillanas de un cierto grado de autonomía. Ello suponía la delegación de una serie de funciones, acumuladas por la Administración central, en los nuevos órganos autonómicos que se pretendía instaurar.

La nueva planta del Ministerio estaba constituida por una Subsecretaría y una sola Dirección General, la de Hacienda, que conservaba la organización precedente. Las materias correspondientes a las extintas direcciones generales de Administración y Fomento y Gracia y Justicia se desglosaban en tres secciones, dependientes de la Subsecretaría. La sección de Administración y Fomento continuaba con las competencias con-

²⁸ *Gaceta de Madrid*, 4 de mayo de 1876.

feridas a la antigua Dirección General del mismo nombre. En tanto que las de la extinta Dirección General de Gracia y Justicia, se repartían entre la nueva Sección de los Registros y del Notariado y la propia Sección de Gracia y Justicia, a cuyo cargo quedaban el resto de materias relacionadas con la Administración judicial colonial.

Las competencias de la Administración central en materia de gobernación, quedaban muy recortadas a consecuencia de las transferencias que se planeaban para los nuevos entes autonómicos, de forma que la Sección Política de la Subsecretaría se disolvía, transformándose en un simple negociado. Con ello se ponía fin a la concentración de competencias relativas a Guinea en torno a una sola dependencia del Ministerio.

No obstante, el fracaso del vasto plan de reformas autonómicas de Maura, sustituido por la inoperante fórmula Abarzuza, privó de parte de sus contenidos a la nueva estructura del Ministerio, que se vio sobrecargada por la continuación bajo su dependencia, de aquellos asuntos que había previsto delegar en los nonatos entes administrativos autonómicos.

De ahí que entre julio y agosto de 1895, reactivada ya la guerra colonial en Cuba, tuviera lugar la última reorganización de la estructura ministerial.

La primera fase de la misma, contenida en el artículo 8 de la Ley de Presupuestos de Cuba, de 5 de julio de 1895²⁹, establecía una Subsecretaría (que absorbía los negociados de la desaparecida Sección de Administración y Fomento) y dos direcciones generales: una de Hacienda (en la que se establecía una subdirección a cargo del jefe de los servicios de presupuestos), y otra de Gracia y Justicia (integrada por las secciones de Registro y del Notariado y de Gracia y Justicia, ambas a cargo de sendos subdirectores).

Este esquema era completado por una Real Orden de 26 de agosto de 1895³⁰, que creaba un Negociado Especial, dependiente de la Dirección General de Gracia y Justicia, denominado Asesoría del Ministerio, al que se conferían funciones consultivas en materia de Derecho.

La pérdida de la mayoría de las colonias y la subsiguiente desaparición de la Administración periférica radicada en las mismas, privaba de sentido a la pervivencia de una dependencia de la Administración central especializada en materia colonial. La supresión del Ministerio era llevada a cabo por un Real Decreto de 25 de marzo de 1899³¹. Tras ella, la Presidencia del Consejo de Ministros se hacía cargo de los asuntos relativos al gobierno de las colonias africanas y asiáticas restantes. Si bien por poco tiempo, pues al consumarse la transferencia a Alemania de los archipiélagos pacíficos, dichas competencias serían transferidas al Ministerio de Estado.

²⁹ *Gaceta de Madrid*, 10 de julio de 1895.

³⁰ *Gaceta de Madrid*, 26 de agosto de 1895.

³¹ *Gaceta de Madrid*, 27 de abril de 1899.

La Administración consultiva en materia colonial y su influencia sobre las posesiones coloniales del Golfo de Guinea

El Ministerio de Ultramar dispuso, a lo largo de su existencia, de una serie de órganos de carácter consultivo y auxiliar. Estos revistieron la forma, bien de dependencias agregadas al Ministerio temporalmente, creadas con un propósito concreto y una duración supeditada al término de su tarea, bien de secciones permanentes, integradas en la propia estructura del Ministerio de Ultramar.

Los principales órganos consultivos del Ministerio de Ultramar tuvieron como ámbito de actuación Filipinas, los archipiélagos del Pacífico y las posesiones africanas del Golfo de Guinea. Filipinas fue el punto de referencia del legislador a la hora de diseñar las estructuras de dominación colonial de los nuevos territorios. Dos factores, escasa presencia del Estado y reducida explotación comercial de dichas posesiones, condujeron a lo largo del último tercio del XIX a una serie de intentos por modernizar las estructuras de explotación colonial del Archipiélago, al tiempo que se pretendía extrapolar dichas experiencias al conjunto de los territorios coloniales ocupados durante la segunda mitad del XIX.

Sobre la base de esta actitud pesaron, tanto las nuevas consideraciones teóricas acerca del sentido y la legitimación de la dominación colonial sobre un territorio, como el temor a las posibles implicaciones que, para la legitimación de la soberanía española sobre dichos territorios, pudieran derivarse de su incumplimiento³².

Todo ello llevó a la creación de sucesivos órganos administrativos que, con carácter consultivo y como dependencias anexas al Ministerio de Ultramar, tuvieron como misión modernizar, de acuerdo a los nuevos parámetros de dominación colonial, las obsoletas estructuras del gobierno español en Filipinas. Posibilitando, paralelamente, la aplicación de dichas experiencias a las nuevas colonias creadas en el Pacífico y el Golfo de Guinea.

Al propio tiempo la formación de un cuerpo consultivo permanente y especializado, que supusiera un nexo de continuidad dentro del Ministerio, en el diseño de la política hacia dichos territorios, entroncaba con la tradicional recurrencia de los políticos españoles, a lo largo del siglo XIX, a tratar de extrapolar modelos coloniales más felices, aplicados por otras potencias, al campo de la propia realidad colonial.

Ello coincidía además con la pérdida del carácter especial de la Sala de Ultramar del Consejo de Estado, refundida con la de Hacienda, con lo cual desaparecía la posibilidad, que había llegado a barajarse, de que tal función fuera asumida por una dependencia especializada de dicho organismo.

³² Vid. MESA, R.: *La idea colonial en España*, Valencia, Ed. Fernando Torres, 1976.

Todo este cúmulo de circunstancias llevó a la creación, en diciembre de 1870, del Consejo de Filipinas, como organismo consultivo permanente del Ministerio de Ultramar³³.

Sus principales atribuciones rebasaban el carácter puramente consultivo que se había pensado atribuir inicialmente a dicho organismo, pues por el artículo 9 del Decreto de 4 de diciembre de 1870, se le facultaba para presentar por iniciativa propia aquellos proyectos e informes que creyese convenientes, acerca de cualquier aspecto de la política del gobierno en Filipinas.

No obstante, la principal novedad era la obligatoriedad de la consulta al Consejo, con motivo de cualquier iniciativa normativa dirigida hacia Filipinas. Con ello, si bien el dictamen del Consejo carecía de carácter vinculante, este organismo cobraba un gran protagonismo, al convertirse en parte necesaria del proceso de elaboración de las disposiciones dirigidas a dichas colonias. Si bien, a la hora de las grandes cuestiones referentes al gobierno de estos territorios, sus facultades y atribuciones se entendían sin perjuicio de las que competían al Consejo del Estado, las cuales seguían observándose en todas sus partes, conforme al artículo 14 del Decreto fundacional.

Dicho Consejo era el precedente inmediato del Consejo de Filipinas y de las posesiones del Golfo de Guinea, creado en abril de 1885. La constitución de este ente administrativo supuso la extensión de las funciones del antiguo Consejo a las posesiones del Golfo de Guinea «y a cualquier otro territorio que en lo sucesivo se someta a la acción administrativa del Ministerio de Ultramar»³⁴.

En el preámbulo del Real Decreto, se hacía referencia a la influencia directa que, sobre Guinea, tuvieron los modelos administrativos creados en el seno de la Administración central del Estado para la modernización de las estructuras coloniales filipinas. Nos interesa resaltar este punto, en cuanto a que desconocemos que haya sido mencionado hasta la fecha, pareciéndonos relevante que, junto a los referentes coloniales exteriores, que indudablemente inspiraron la acción colonial de España en Guinea, ésta fuera, en gran medida, producto de experiencias aplicadas previamente en el archipiélago filipino:

«Lo feliz de la ingerencia del mencionado Cuerpo, en los asuntos de aquella porción lejana del territorio español, anima al Ministro que suscribe á promover que se amplie su acción á las de otros pedazos, no menos lejanos, del propio territorio, también ricos de porvenir (...). Reunir en el mismo Consejo el conocimiento de los asuntos de las islas españolas que esmaltan los mares del asia y de las islas y posesiones del Golfo de Guinea, parécele al que suscribe pensamiento acertado y fecundo en resultados»³⁵.

³³ CL, vol. CV, p. 853.

³⁴ CL, vol. CVI, p. 808.

³⁵ *Ibidem*.

La nueva dependencia administrativa presentaba una composición similar en términos generales a la del antiguo Consejo de Filipinas. Integrado desde marzo de 1872 por nueve vocales, elegidos bien en función del desempeño de determinados cargos en la Administración, bien en su calidad de portavoces de determinados sectores de la sociedad colonial. Si bien se recurría por primera vez a especialistas sobre las colonias africanas, para lo que se aumentaba en dos el número de consejeros designados directamente por el Gobierno, disponiéndose que uno de ellos fuera necesariamente un antiguo Gobernador General de Fernando Poo. El artículo segundo del Decreto acentuaba aún más el carácter especializado que se pretendía conferir a la nueva dependencia administrativa, disponiendo el nombramiento de un ex ministro de Ultramar como presidente del Consejo.

El Consejo de Filipinas y de las posesiones del Golfo de Guinea se refundía en el recién creado Consejo de Ultramar, en diciembre de 1886³⁶.

La nueva dependencia consultiva del Ministerio de Ultramar se dividía en cuatro secciones autónomas entre sí y dedicadas, respectivamente, a Cuba, Puerto Rico, Filipinas y posesiones africanas. Junto al carácter consultivo que constituía su principal función, este órgano conservaba el derecho de iniciativa concedido al Consejo de Filipinas por el artículo 9 del Decreto Orgánico de 4 de diciembre de 1870. Los gastos de la nueva dependencia se cargaban inicialmente a los presupuestos de Filipinas, si bien en el ejercicio de 1888/89 aparecen ya repartidos entre los presupuestos de Cuba, Filipinas y Puerto Rico en la proporción acostumbrada. Respecto a su composición, mientras las secciones de Cuba y Puerto Rico estuvieron integradas a partes iguales por representantes de la Administración central y periférica en materia colonial, la de Filipinas presentaba una presencia mayoritaria de elementos procedentes de la Administración y la sociedad coloniales, en tanto que la referente a las posesiones africanas era la que más se aproximaba en su composición, a una auténtica junta de expertos sobre dichos territorios. Al respecto, el artículo 11 del Decreto establecía que los seis vocales de la sección africana debían ser elegidos entre antiguos gobernadores o jefes de la estación naval de Fernando Poo, entre académicos de la Historia, entre exploradores o integrantes de la Junta Directiva de la Sociedad de Geografía Comercial (antigua Sociedad de Africanistas y Colonistas), entre anteriores directores del Depósito Hidrográfico y entre antiguos cónsules generales de España en África. Si bien se reservaba un mínimo de dos plazas a vocales nombrados en razón de su antigua pertenencia a la Administración colonial o central.

³⁶ MARTINEZ ALCUBILLA, M.: *op. cit.*, Apéndice de 1887, Madrid, 1888, pp. 27 y sigs.

No pertenece al marco de este trabajo el estudio de las razones que llevaron al ministro Balaguer a extender al ámbito de las Antillas la acción de un órgano consultivo, cuyo precedente inmediato y modelo organizativo se había justificado aduciendo las diferencias que separaban a las Antillas —a las que no se reconocía como realidad colonial— del resto de las posesiones ultramarinas africanas y asiáticas, las cuales, en función de ese carácter colonial, precisaban depender de «una administración entendida y justa, basada en conocimientos especiales»³⁷.

Desde mi punto de vista, la causa última de esta actitud habría que buscarla, más en el interés coyuntural que, tras la crisis de las Carolinas, existía por reafirmar la españolidad de los territorios coloniales de Africa y Asia, que en los beneficios que pudieran derivarse de la extensión a las posesiones antillanas de un órgano consultivo, cuyas funciones entraban en abierta contradicción con la presencia de diputados de dichos territorios en las Cortes españolas.

Esta misma contradicción fue invocada en la supresión de este organismo, llevada a efecto por un Real Decreto de 18 de octubre de 1889³⁸. Por el mismo se restablecía en sus funciones al antiguo Consejo de Filipinas y posesiones del Golfo de Guinea. El número de integrantes de dicho Consejo se fijaba en dieciséis, cuatro con carácter nato (el subsecretario y los directores del Ministerio de Ultramar) y doce elegidos en razón de la experiencia administrativa adquirida en dichos territorios, de la pertenencia a determinados sectores de la sociedad colonial o en calidad de expertos en materia colonial referida a las posesiones africanas y asiáticas.

Esta mayor especialización de sus integrantes fue la única aportación del efímero Consejo de Ultramar a la nueva dependencia que, por lo demás, era una recreación casi completa del antiguo Consejo del mismo nombre, con una salvedad importante: el Consejo dejaba de ser parte integrante y necesaria del proceso de elaboración de disposiciones dirigidas a las posesiones asiáticas y africanas, al pasar a ser competencia del ministro de Ultramar el sometimiento o no de los diferentes asuntos a su consulta. Ello privaba a este órgano de gran parte de su eficacia, de forma que el Real Decreto de 24 de octubre de 1890 restablecía la obligatoriedad de la consulta al Consejo, con motivo de cualquier iniciativa normativa dirigida hacia los territorios ámbito de su competencia³⁹.

³⁷ CL, vol. CV, p. 855.

³⁸ Real Decreto de 18 de octubre de 1889, en MARTINEZ ALCUBILLA, M.: *op. cit.*, Apéndice de 1889, Madrid, 1890, p. 855.

³⁹ MARTINEZ ALCUBILLA, M.: *op. cit.*, Apéndice de 1890, Madrid, 1891, p. 762.

La Administración periférica en el Golfo de Guinea (1858-1899)

La organización del primer embrión de estructura colonial tras la ocupación de Fernando Poo en 1858, se produjo a raíz de un Real Decreto orgánico de 13 de diciembre de 1858⁴⁰.

En función del mismo, la Administración periférica se organizaba en torno a la figura del gobernador general, militar con graduación de coronel o brigadier, a quien, al igual que en el caso de los gobernadores generales-capitanes generales antillanos y filipinos, se confería no sólo la dirección de toda la Administración periférica y el ejército, sino facultades excepcionales (explícitamente consignadas en el artículo 5.º del Decreto, por el que se asignaban a éste: «las atribuciones discrecionales que la naturaleza del país o la urgencia de un supuesto imprevisto puedan hacer necesarias»).

A semejanza de las restantes colonias, el gobernador era asistido en el ejercicio de sus funciones por un Consejo de Gobierno, con carácter consultivo, si bien en este caso dicho organismo estaba integrado exclusivamente por funcionarios coloniales.

El escaso desarrollo económico de Guinea determinó el protagonismo de la rama de Fomento en su organización colonial. En efecto, desde un primer momento se asignan a la colonia un comisario de Fomento y un ingeniero de montes, suponiendo el gasto del Estado en esta materia un capítulo especial del presupuesto de la colonia. En tanto que el tradicional predominio del aparato hacendístico, que caracteriza a la estructura administrativa periférica de las restantes colonias y del que es un reflejo la propia configuración de la Administración central en materia colonial, se reducía a la presencia de un administrador-recaudador.

La inexistencia de flujos migratorios procedentes de la metrópoli y el fracaso de las autoridades coloniales a la hora de desarrollar alternativas viables de explotación económica, determinaron la simplificación de la Administración periférica llevada a cabo por el Decreto de 12 de noviembre de 1868⁴¹. En función del mismo, la presencia del Estado en Guinea quedaba reducida a una estación naval, cuyo comandante ejercía al mismo tiempo el gobierno de la colonia. La estructura de la Administración periférica se circunscribía al personal propio de dicha estación, con la única excepción de la delegación de Fomento existente en la colonia, de la que dependían la mayoría de los servicios del Estado en la isla (escuela, hospital y personal de obras públicas y agronomía). El esfuerzo inversor del Estado en esta materia se hacía posible por la continuación de la dependencia de dichos gastos respecto a los presupuestos de Cuba.

⁴⁰ CORDERO, J. M.: *Tratado Elemental de Derecho Colonial español*, Madrid, IEP, 1941, pp. 652-656.

⁴¹ CL, vol. C, pp. 652-656.

Al recorte de la Administración periférica siguió en diciembre de 1869 la creación de una Junta Consultiva en el seno del Ministerio de Ultramar, con la función de estudiar las reformas necesarias para el régimen administrativo de la colonia⁴². Dicha Junta, que celebró sus reuniones entre el 17 de diciembre de 1869 y el 17 de enero de 1870, fue presidida por el ministro de Ultramar e integrada por ocho funcionarios del Ministerio (entre ellos el oficial encargado del negociado de Guinea). En el curso de sus reuniones llegó a plantearse el posible abandono de la colonia, ante el fracaso de los esfuerzos del Estado por establecer una colonia de explotación rentable, si bien finalmente se desestimaría dicha opción ante el hipotético efecto que podría tener sobre la opinión pública.

Las conclusiones de la Junta tuvieron su reflejo en el estatuto orgánico de 1872 para Fernando Poo y posesiones del Golfo de Guinea⁴³. La nueva estructura de la Administración periférica acentúa la concentración de funciones iniciada a raíz del Decreto de 1868. El comandante de la estación naval, cuya categoría se reduce a capitán de fragata, acumula junto a las atribuciones ordinarias y extraordinarias que la legislación de Ultramar confiere a los gobernadores coloniales, las funciones de jefe de Fomento y juez asesorado (auxiliado en su función por un secretario asesor). Proce-diéndose, asimismo, a una nueva reducción del personal civil destinado en la isla.

La dependencia de la Administración periférica guineana de los presupuestos de las colonias americanas y asiáticas y el compromiso del Gobierno con las oligarquías antillanas, relativo a la reducción del gasto público en las colonias, llevarían a su cumbre el proceso de simplificación de la estructura administrativa existente en Guinea iniciado en 1868.

De esta manera, el Real Decreto de 6 de diciembre de 1878⁴⁴ privaba al comandante de la estación naval del carácter de gobernador general «toda vez que no hay múltiples negocios que gobernar», si bien mantenía un ambiguo estatuto de representante del Gobierno en la colonia. Se asignaba a un mismo funcionario el despacho de las materias relativas a fomento, gobernación, hacienda y justicia, agrupadas en un único negociado. Con ello, el Consejo de Gobierno quedaba reducido al comandante de la estación, el jefe del negociado y el superior de la misión. Al mismo tiempo se suprimía la escuela, se delegaba en el cuerpo de sanidad naval el funcionamiento del hospital de la colonia y se procedía a una nueva supresión de plazas entre el personal civil y militar de la colonia.

No obstante, la reducción al absurdo de la Administración periférica no eliminaba los gastos derivados de las crecientes necesidades de la colo-

⁴² CL, vol. CI, p. 931.

⁴³ CERVERA, J.: *op. cit.*, p. 16. El Decreto al que se refiere es de 26 de octubre de 1872.

⁴⁴ CL, vol. CXXI, pp. 855-859.

nia, produciéndose una incorrespondencia entre las partidas consignadas en el presupuesto y los gastos reales. Por otra parte, la simplificación de la presencia del Estado dificultaba el éxito de proyectos de colonización, base de un hipotético desarrollo económico de la colonia.

Ello llevó a la formación de una comisión mixta de funcionarios de los ministerios de Ultramar y Marina, cuyo dictamen sería recogido por el Real Decreto de 26 de diciembre de 1880⁴⁵. A raíz de este Decreto, el comandante de la estación naval volvía a adquirir el carácter de gobernador general, con las atribuciones ordinarias y extraordinarias de los gobernadores coloniales. Desaparecía la acumulación de competencias en un único negociado, desgajándose del mismo las materias relativas a Gracia y Justicia y las hacendísticas (competencia de un secretario letrado y de un contador, respectivamente). Se restablecía la escuela de enseñanza primaria y se creaba un Consejo de Vecinos en Santa Isabel, integrado por cuatro o cinco propietarios, al que se dotaba de recursos propios, facultándosele para la elección de funcionarios municipales a sus expensas. Paralelamente, la exigua pero creciente sociedad colonial pasaba a estar representada en la Junta de Autoridades, que sustituía al anterior Consejo, a través del juez municipal, elegido por el Consejo de Vecinos. Asimismo, el citado decreto procedía a regularizar el régimen de concesión de tierras.

El lento desarrollo de la colonización de estos territorios, a lo largo de la década de los ochenta, determinaría el crecimiento de la estructura administrativa radicada en Guinea, reflejado por el Real Decreto de 17 de febrero de 1888⁴⁶.

La principal novedad de este Decreto radicaba en una mayor especialización de los dos principales departamentos administrativos de la colonia: Hacienda y Fomento. De esta manera, las materias relativas al control del gasto público pasaron a ser desempeñadas por un oficial administrador de caudales y por un interventor de hacienda, correos y policía, desgajándose tal función de la del contador del buque de la Armada allí destinado. Por otra parte, la sección de Fomento adquiriría mayor empuje con la aparición de un oficial técnico para agricultura, industria, comercio y obras públicas, así como con la constitución de una Junta de Sanidad y la posterior construcción de un campamento sanitario.

Paralelamente tenía lugar la creación de una notaría, así como de jueces y fiscales municipales en San Carlos y Concepción, si bien el juzgado de primera instancia sería desempeñado por el secretario letrado, que continuaba como asesor del gobernador en materia de Justicia.

Finalmente, este Decreto creaba un nuevo Consejo Vecinal en San Carlos, ampliándose las prerrogativas de estas instituciones en materia de re-

⁴⁵ CL, vol. CXXV, pp. 503-507.

⁴⁶ CORDERO, J. M.: *op. cit.*, p. 77.

caudación de tributos, trabajo indígena, régimen de concesiones de tierras y nombramiento de funcionarios locales. Con ello se tendía a que los consejos trascendieran un carácter meramente local, a fin de que desempeñaran una función auxiliar respecto de una estructura administrativa periférica insuficiente.

No será hasta principios del siglo xx cuando se proceda a la creación de una Administración colonial, perfectamente estructurada en diferentes departamentos en razón de la materia. Ello respondía, tanto al grado de desarrollo alcanzado progresivamente por la colonia, como al mayor protagonismo concedido a Guinea en el seno de la nueva Administración central del Estado en materia colonial (la Sección Colonial del Ministerio de Estado). Dicho proceso era consecuencia del nuevo interés despertado por esta colonia, tras la pérdida de la mayoría de un imperio colonial del que Guinea sólo había constituido un insignificante epítome.

Resumen

La ocupación por España de una parte del Golfo de Guinea a lo largo de la segunda mitad del xix, se enfrentó a las dificultades derivadas del carácter marginal revestido por dicha colonia dentro del conjunto de los territorios coloniales del Estado liberal español del xix. En este contexto, las posesiones africanas apenas supusieron alteraciones sobre el entramado administrativo en materia colonial preexistente, constituido por la Dirección General de Ultramar y, desde 1863, por el Ministerio de Ultramar. Al respecto, solo en el ámbito de la configuración y desarrollo de los órganos consultivos de la Administración central en materia colonial tendría la colonia africana cierta incidencia derivada de su especificidad. Tan solo la Administración periférica, producto de una legislación orgánica específica para dicha colonia, supuso aportaciones respecto a los marcos administrativos aplicados por el Estado liberal en las colonias a lo largo de la segunda mitad del xix.