

XIV CONGRESO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE HISTORIA DEL DERECHO INDIANO

# DERECHO, INSTITUCIONES Y PROCESOS HISTÓRICOS

TOMO III

José de la Puente Brunke / Jorge Armando Guevara Gil  
Editores

## Capítulo 71



*Derecho, Instituciones y Procesos Históricos*

*XIV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*

Primera edición, agosto de 2008

Edición de José de la Puente Brunke y Jorge Armando Guevara Gil

© Instituto Riva-Agüero de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008

Jirón Camaná 459, Lima 1

Teléfono: (51 1) 626-6600

Fax: (51 1) 626-6618

[ira@pucp.edu.pe](mailto:ira@pucp.edu.pe)

[www.pucp.edu.pe/ira](http://www.pucp.edu.pe/ira)

Publicación del Instituto Riva-Agüero N° 247

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

[feditor@pucp.edu.pe](mailto:feditor@pucp.edu.pe)

[www.pucp.edu.pe/publicaciones](http://www.pucp.edu.pe/publicaciones)

Foto de cubierta: Estantería de la Dirección del Instituto Riva-Agüero (Lima)

Diseño de interiores y cubierta: Fondo Editorial

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,*

*total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

ISBN Tomo III: 978-9972-42-859-3

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-09998

Impreso en el Perú - Printed in Peru

## DESPUÉS DEL CONSEJO DE INDIAS: ÓRGANOS CONSULTIVOS EN MATERIA ULTRAMARINA EN EL SIGLO XIX

Isabel Martínez Navas

Suprimido el Consejo de Indias, en marzo de 1834, su principal función asesora fue asumida por un nuevo cuerpo consultivo establecido el mismo día. El recién creado Consejo Real de España e Indias tomaba así el relevo a los viejos Tribunales de los Austrias, ocupándose, por espacio de dos años, de informar los expedientes remitidos por las Secretarías del Despacho. La posterior supresión del Consejo Real, en septiembre de 1836, privó a aquellas de un órgano especializado con el que consultar los negocios ultramarinos que les correspondía despachar. Surgieron a partir de ese tiempo Juntas o Comisiones que tuvieron por objeto diversos aspectos relativos a los territorios de Ultramar y que dieron paso, al compás de la evolución que iba registrando el sistema de Gobierno y Administración de las provincias ultramarinas, a nuevas Corporaciones en las que sucesivamente se hizo residir la función asesora. Paralelamente a éstas, fueron creándose también otras muchas Juntas a las que se sometieron comisiones concretas, por más que en muchos casos los encargos resultarán ciertamente muy ambiciosos. Comisiones o Juntas que presentaron así un carácter transitorio y que respondieron generalmente al puntual rebrote del debate en torno a la cuestión ultramarina. De este modo, sentado el marco jurídico para Ultramar diseñado por la Constitución de 1837, no es extraña la celeridad con la que se decidió la creación de la Comisión Regia para Cuba y Puerto Rico, como tampoco lo es el retraso de un cuarto de siglo en el establecimiento de una Corporación similar destinada a Filipinas. Después, el cambio del escenario político en 1869 —con el retorno de los Diputados antillanos y la no modificación del *statu quo* filipino— explica de nuevo la apresurada constitución de nuevas Juntas encargadas de promover las reformas necesarias en relación al Archipiélago. De estas y otras muchas Juntas —a las que sucesivamente se encargó la puesta en marcha de las reformas, el estudio de los problemas derivados del sistema de legislación especial para Ultramar, o, ya más adelante, el impulso definitivo a la Codificación en las provincias ultramarinas— ha tratado recientemente Javier Alvarado,<sup>1</sup> de manera que, en las siguientes páginas, me ocuparé de algunas de las otras Corporaciones que sucesivamente fueron encargándose de asesorar al Gobierno, con carácter general, en los asuntos relativos a Ultramar. Interesan así las diversas instituciones que fueron conformando propiamente el aparato de la Administración consultiva ultramarina, respondiendo a los diferentes modelos ensayados. De una

---

<sup>1</sup> *Constitucionalismo y codificación en las provincias de Ultramar. La supervivencia del Antiguo Régimen en la España del XIX*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

parte, en lo que parece ser la primera opción, las Juntas o Comisiones vinculadas a diferentes Departamentos ministeriales. En segundo lugar, la apuesta centralizadora que supone la creación de órganos consultivos de alcance general para Ultramar en el tiempo en que empieza a considerarse también la conveniencia de reunir en un Departamento el conjunto de competencias sobre los territorios ultramarinos. Finalmente, ya consolidada la existencia de un Ministerio de Ultramar, surgirán nuevos órganos consultivos, que presentarán un carácter especial, no solo por su más reducido ámbito de actuación desde el punto de vista espacial, sino también por el valor añadido de órganos de representación de los intereses filipinos que trató de conferirles. Son sobre todo estos últimos —el llamado Consejo de Filipinas y sus secuelas— los que interesan aquí. Unas Corporaciones que, como ha ocurrido también con otras muchas instituciones consultivas decimonónicas, han interesado escasamente.<sup>2</sup>

## 1. JUNTAS Y COMISIONES MINISTERIALES Y ÓRGANOS CONSULTIVOS DE CARÁCTER GENERAL PARA ULTRAMAR

El vacío producido tras la supresión del Consejo Real de España e Indias en septiembre de 1836 se resolvió inicialmente recurriendo al establecimiento de diversas Comisiones o Juntas en el seno de los propios Departamentos ministeriales. La Secretaría del Despacho de Gobernación de la Península contó así con una Junta Consultiva,<sup>3</sup> en tanto los Ministerios con competencias sobre los territorios ultramarinos se dotaron también de sendas Juntas a las que se trató de incorporar a expertos en atención «a las cualidades particulares que reúnen los expedientes de Ultramar».<sup>4</sup> En enero de 1840 fue creada la Junta Consultiva del Ministerio de Gracia y Justicia,<sup>5</sup> en tanto la

<sup>2</sup> Con la excepción del Consejo de Estado —de cuya Sección de Ultramar, se ocupó Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Inventario de los fondos de Ultramar (1835-1903)*, Madrid, ed. Boletín Oficial del Estado, 1994— o de su precedente, el intermitente Consejo Real de España e Indias —cuya creación fue analizada por Ismael SÁNCHEZ BELLA, «La reforma de la Administración Central en 1834», *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, ed. Instituto de Estudios Administrativos, 1974, pp.659-688; de la Sección de Indias se ocupó Fernando ARVIZU, «El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», *ibidem*, pp. 383-408—son pocos los órganos consultivos del XIX estudiados con detenimiento. Si lo han sido, una de las primeras Juntas creadas tras la supresión del Consejo de Indias, de la que se ocupó Emma MONTANOS FERRÍN, «La Junta Consultiva de Gobernación de Ultramar», *Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, México, 1995, pp. 1089-1118, así como los Consejos establecidos en el Ministerio de Ultramar, analizados conjuntamente por Agustín SÁNCHEZ ANDRÉS, «Los órganos consultivos del Ministerio de Ultramar y el gobierno de las colonias del Pacífico (1863-1899)», *Revista Española del Pacífico*, 4 (1994), pp. 65-74.

<sup>3</sup> Establecida por *Real Decreto de 13 de septiembre de 1838*, Colección Legislativa (en adelante, C.L.), año 1838, tomo 23.

<sup>4</sup> Así lo manifiestan los miembros de la Junta creada en el Ministerio de Hacienda. Solicitan por esta razón el nombramiento de un Oficial que auxilie a la Comisión en el despacho de los expedientes de Ultramar, *Oficio de la Comisión Auxiliar Consultiva del Ministerio de Hacienda al Secretario del Despacho de Hacienda, 7 de junio de 1838*, Archivo General de Indias (en adelante, AGI), Ultramar, 778.

<sup>5</sup> *Real Decreto de 29 de enero de 1840*, C.L., año 1840, tomo 25.

Secretaría del Despacho de Hacienda contó también con su correspondiente Comisión Auxiliar, que debía funcionar en ese Departamento ya en 1837.<sup>6</sup> Una Comisión que había sido establecida —a decir del responsable del Negociado de Ultramar en el Ministerio de Hacienda—<sup>7</sup> «para reemplazar a los extinguidos Consejos de Hacienda y de Indias, en las consultas de los negocios cuya importancia y gravedad no permita que sean despachados sin la ilustración que solo puede ofrecer la reunión de conocimientos de diferentes personas de experiencia».

Un papel más relevante le correspondió a la Junta Consultiva de Gobernación de Ultramar, que atendió numerosas consultas formuladas desde la Secretaría del Despacho de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar y por parte del Departamento de Guerra.<sup>8</sup> Creada por Real Decreto de 24 de octubre de 1838,<sup>9</sup> debía ofrecer su «dictamen en los negocios de Gobernación de Ultramar, cuando se estimase conveniente a juicio de la Corona».<sup>10</sup> La Junta nació, pues, con la vocación de suplir el vacío que se había dejado sentir tras la supresión del Consejo de Indias, primero, y de la Sección de Indias del Consejo Real, más adelante.<sup>11</sup>

La Junta inició su actividad el 3 de noviembre de 1838, bajo la presidencia del conde de Cuba y con la asistencia de tres de sus Vocales, retrasándose la incorporación de los dos restantes.<sup>12</sup> La estructura de la Junta no fue alterada después en sus

<sup>6</sup> Se menciona expresamente la intervención de la referida Comisión Consultiva en una Comunicación del Subsecretario del Ministerio de Hacienda al Secretario del Despacho de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar, del 22 de marzo de 1837, AGI, Ultramar, 778.

<sup>7</sup> Expediente sobre nombramiento de un Oficial destinado a la Comisión Auxiliar Consultiva del Ministerio de Hacienda, junio de 1838, AGI, Ultramar, 778.

<sup>8</sup> *Memoria detallada sobre los trabajos de la Junta Consultiva de Ultramar*, Biblioteca Nacional de España (en adelante, B.N.E.), ms. 13.975, ff. 1r-84vº. Según los datos reflejados en esta memoria —que fue redactada por el que ejerció como Secretario de la Junta, Pedro Tomás de Córdoba— en los apenas dos años de su funcionamiento, despachó setenta y seis expedientes que le fueron remitidos por la Secretaría del Despacho de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar, y veinticinco que lo fueron por el Ministerio de Guerra. Del total de los expedientes, casi la mitad se referían a Cuba.

<sup>9</sup> C.L., año 1838, tomo 23.

<sup>10</sup> Este sería el papel asignado a esta Junta según un Informe titulado *Corporaciones que han intervenido en el Gobierno y Administración de las provincias de Ultramar*, B.N.E., ms. 13.228, ff. 15r-21vº.

<sup>11</sup> «Si en circunstancias menos difíciles —proponía decir el Ministro Ponzoa— se tocaron las palpables ventajas, fácil es de conocer las que se obtendrán si reemplaza a aquellas Corporaciones una Junta propiamente consultiva, a cuyo examen se sujeten los asuntos que V.M. estimase convenientes», C.L., año 1839, tomo 24.

<sup>12</sup> Los Vocales de la Junta fueron designados por Real Decreto de 24 de octubre de 1838. Una semana después se instó al primero de los señalados en el Decreto de nombramientos —el Teniente General Dionisio Vives, conde de Cuba— a convocar a los restantes miembros y proceder a la instalación de la nueva Corporación. La sesión constitutiva de la Junta comenzó dándose cuenta de la disposición por la que habían sido nombrados los miembros de la Junta, e informando a los presentes de la falta de asistencia de dos de los Vocales, un de ellos por hallarse ausente y el otro por haber remitido un oficio renunciando el cargo de Vocal. El 10 de diciembre se procedía a la designación de un nuevo Consejero, recayendo el nombramiento en José Antonio Ponzoa, que había sido Secretario del Despacho de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar y al que se había admitido la dimisión como Ministro por Real Decreto de

apenas dos años de funcionamiento, registrándose tan solo el relevo de alguno de los Vocales y el del Presidente, tras la muerte del conde de Cuba,<sup>13</sup> de manera que la principal novedad por lo que se refiere a la planta de la Junta se produjo en el tiempo en que empezó a contar efectivamente con un Secretario, empleo para el que se había designado inicialmente en comisión a un familiar del Ministro, que no llegó a incorporarse a su empleo, de suerte que su labor había sido desempeñada por el único Oficial asignado a la Junta, que lo había sido también en comisión.<sup>14</sup> La muerte del Secretario y la renuncia del Oficial hicieron necesaria la nueva provisión de ambos empleos, requiriéndose entonces a la Junta para que propusiese los candidatos más idóneos, recordando que debían elegirse de entre los empleados cesantes, que continuarían percibiendo el haber correspondiente a sus cesantías, al ser todos los cargos de la Junta no retribuidos.<sup>15</sup>

---

6 de diciembre de 1838. Ambos extremos se participaron a la Junta en su sesión de 13 de diciembre, incorporándose Ponzoa a los trabajos de la Corporación en la celebrada el 20 de diciembre, en la que se dio cuenta también de haberse recibido un oficio del Vocal aún ausente anunciando su deseo de admitir el cargo y su incorporación tan pronto como pudiese regresar a Madrid, lo que finalmente se produjo en abril de 1839. El original de la Real Orden de 25 de octubre de 1838, comunicando al Ministro de Hacienda el Real Decreto del día anterior, en AGI, Ultramar, 778 y la *Real Orden* de 31 de octubre de 1838, en *Memoria detallada...*[8], ff. 4r-vº; los registros de las sesiones celebradas por la Junta Consultiva, en AGI, Ultramar, 803.

<sup>13</sup> Mientras duró la enfermedad del conde de Cuba se hizo cargo de la Presidencia, interinamente, el Vocal Mariano Ricafort, quien presidió las sesiones celebradas en los meses de abril y mayo de 1840. Tras la muerte del conde de Cuba, una Real Orden de 21 de mayo de 1840 reguló la sustitución del Presidente en caso de ausencia o enfermedad, señalando al tiempo que, en tanto se designaba al nuevo Presidente, sirviese interinamente el propio Ricafort, en su calidad de Vocal más antiguo. A tenor de la citada orden este sería a su vez sustituido, en su caso, por el Vocal que le siguiese en antigüedad, *Memoria detallada...* [8], f. 6vº. El supuesto contemplado en la citada disposición se produjo de manera inmediata, haciéndose cargo de la Presidencia de la sesión de 29 de mayo el Teniente General Bernardo de Latorre y Rojas. En esta misma sesión se informó a la Junta del nombramiento de un nuevo Presidente por Real Orden de 27 de mayo de 1840. El cargo se proveyó en este caso en un individuo ajeno a la Junta, el Consejero de Estado, conde de Ofalia, que ostentó la Presidencia hasta la supresión de la Junta, AGI, Ultramar, 778 y 803.

<sup>14</sup> Sendas Reales Órdenes de 31 de octubre de 1838 dispusieron el nombramiento de D. Antonio de Soto, yerno del Ministro Ponzoa, para ejercer las funciones de Secretario de la Junta en comisión y el de D. José Pallarés, como oficial único de la Secretaría, asimismo en comisión. Ambas disposiciones fueron comunicadas a la Junta en su sesión constitutiva de 3 de noviembre de 1838, *Memoria detallada...* [8], f. 4vº. El Acta de esa primera sesión aparece firmada por Pallarés, que actúa así como sustituto de Antonio de Soto. Lo mismo ocurre en las siguientes sesiones, hasta la celebrada el 3 de enero de 1839 en que se informó del fallecimiento de Soto, comunicada al Presidente de la Junta en un Oficio del día anterior remitido por el ex Ministro Ponzoa, AGI, Ultramar, 803.

<sup>15</sup> Seis días después la Junta daba cuenta de la existencia de dos candidatos para el empleo de Secretario, declarando el que, a su juicio, debía ser elegido. El preferido de la Junta resultó ser el Coronel de Infantería, don Pedro Tomás de Córdoba, Secretario cesante del Gobernador y Capitán General de la isla de Puerto Rico del que decían que reunía «conocimientos poco comunes y mucha práctica en los negocios de dicha Isla, adquirida de veinte y siete años que lleva de servicio en ella y laboriosidad que lo distingue y de que tiene dadas repetidas pruebas», A.G.I, Ultramar, 778. El 2 de febrero de 1839 era designado Córdoba como nuevo Secretario de la Junta Consultiva de Gobernación de Ultramar, desempeñando ese empleo

En sus dos años de funcionamiento la Junta celebró sesiones con regularidad<sup>16</sup> reuniéndose en casa del Presidente al no tener señalada sede propia ni tampoco dependencia alguna en la Secretaría del Despacho de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar, a la que estaba ligada la Junta.<sup>17</sup> Las actas de las sesiones de la Junta Consultiva —que se conservan originales íntegramente—<sup>18</sup> incluyen siempre la nómina de los asistentes, reflejando ocasionalmente la razón de la ausencia de alguno de los Vocales e incluyendo el relato sucinto de los asuntos tratados en las mismas: disposiciones comunicadas a la Junta remitiendo un expediente para su informe o dando cuenta de haberse resuelto un negocio conforme a lo dictaminado por aquella, así como las comunicaciones acerca de nombramientos de Ministros o de los miembros de la propia Junta y cuantas otras afectasen a la Corporación. Los registros de las primeras sesiones incluyen la firma de todos los asistentes, acordándose, en la sesión de 11 de marzo de 1839, que, en adelante, el Presidente rubricase las actas y resoluciones, autorizándolas el Secretario con su firma. También entonces se contempló la forma en que debían recogerse en las actas los Votos particulares que podían emitir los Vocales de la Junta, situación que no debió producirse, a tenor de los propios registros de las sesiones, en ningún momento.<sup>19</sup>

Del cotejo de las Actas se desprende la intervención de la Junta en asuntos de diversa consideración y naturaleza, si bien los escuetos registros permiten solamente en ocasiones intuir el sentido del dictamen de la Junta acerca de algunos de esos asuntos, de suerte que resultan de extraordinario interés los datos consignados por su Secretario en la Memoria de la actividad desarrollada por la Junta que redactó años más tarde y que permite conocer el tenor literal de alguno de esos dictámenes.

---

hasta la extinción de la Corporación, Memoria detallada...[8], f. 5r. A finales del mes de marzo la Junta daba cuenta de la existencia también de dos aspirantes al empleo no retribuido de Oficial de la Secretaría de la Junta. La Junta advirtió de que, estudiadas las solicitudes presentadas por ambos candidatos, se inclinaban a favor de uno de ellos que acreditaba haber sido Director de División y Archivero del suprimido Seminario de Nobles de Madrid, *Oficio de la Junta de 27 de marzo de 1839*, AGI, Ultramar, 778.

<sup>16</sup> Se reunió prácticamente todas las semanas e incluso con mayor frecuencia cuando fue preciso abordar cuestiones de especial consideración, tal como ocurrió, por ejemplo, en el mes de mayo de 1840, en el que se celebraron sesiones los días 7 y 8, para atender a la incierta situación internacional a consecuencia del conflicto entre Gran Bretaña y China, AGI, Ultramar, 803.

<sup>17</sup> Tampoco se había previsto antes de su instalación asignar a la Junta un presupuesto determinado, de suerte que, por Real Orden de 31 de octubre de 1838, se requirió al Presidente para que, una vez que conociese la importancia del trabajo a realizar, presentase una estimación de los gastos precisos, que debería en todo caso ser acorde con la austeridad que dominaba todos los gastos públicos, *Memoria detallada...*[8], f. 4vº y AGI, Ultramar, 803.

<sup>18</sup> Se conservan los originales de las actas de todas las sesiones celebradas por esta Corporación, correspondiendo la primera de ellas a la del 3 de noviembre de 1838 en que quedó instalada la Junta y la última a la celebrada el 27 de agosto de 1840, lo que ha llevado a pensar que podían no haberse conservado las Actas de las sesiones que la Junta habría celebrado entre esta última fecha y la de su extinción, el 21 de noviembre de ese año, AGI, Ultramar, 803.

<sup>19</sup> «En el caso de que algún Sr. Vocal disienta en la mayoría, se exprese su opinión y la rubrique», establece el acuerdo adoptado en la sesión de 11 de marzo de 1839, AGI, Ultramar, 803.

Me detendré tan solo en uno de estos informes, de especial interés en la medida en que enfrenta los problemas derivados del sistema de legislación especial para Ultramar decidido poco antes. Un Informe en el que, pese a abordarse un negocio «tan sensible» en ese momento, la Junta no deja entrever su posición política al respecto, como si harán más adelante otros de los Cuerpos consultivos aquí contemplados. En este caso, con ocasión de informar acerca de la extensión de la Ley de Expropiación Forzosa a la Isla de Cuba, se limitan a reflexionar en torno a los problemas derivados de la que estiman incorrecta interpretación del precepto constitucional que imponía la legislación especial y se atreven después a proponer a soluciones.

La Junta —dirán en la primavera de 1840— «ha notado que no es el primer caso que se ha presentado a ella sobre la adopción pedida por algunas autoridades de Ultramar de las leyes que se forman y publican para la Península y que algunas han llevado a efecto sin que precediese el expreso mandato de S.M. [...].<sup>20</sup> De seguirse este método, va a presentarse sin duda alguna mucho embarazo en la marcha administrativa y de Gobernación de Ultramar. Han de ofrecerse conflictos a cada paso. Ha de comprometerse la moral y crearse muchos inconvenientes a que darán lugar los díscolos, los mal avenidos y los que obran en sentido contrario a la unión de aquellos países a la Metrópoli. Resuelto en la Constitución —continúa su discurso la Junta Consultiva— que las provincias ultramarinas han de regirse por leyes especiales, parecer estar sancionado que ninguna alteración deba hacerse en ella, en su régimen actual, con tanta más razón si se atiende a que esas leyes especiales serán solo relativas a la parte política. Si allí ha de llevarse a efecto cual corresponde dicho sistema, en manera alguna conviene llevarlo ni introducir, sin métodos, circunspección y prudencia, lo que no se haya establecido con dicho fin, porque lo contrario vendría a ofrecer una confusión de resultados peligrosos.

La Junta —prosiguen— conoce el interés y desvelo del Gobierno por la conservación de aquellos pueblos y su bienestar, atreviéndose por esto mismo «a manifestar a S.M. cuan conveniente sería se dignase adoptar una resolución sobre este punto que evite los conflictos que está ofreciendo lo que se práctica en el día en la comunicación de leyes, decretos y órdenes generales relativas a la Península».<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Citan aquí el cumplimiento en Puerto Rico de la Ley de Instrucción Primaria y la solicitud formulada por parte del Regente de aquella Audiencia para que se ponga allí en vigor la Ley sobre mostrencos, de cuyo informe se ha ocupado la Junta, *Memoria detallada...* [8], ff. 7r.

<sup>21</sup> «Porque el circularlas con el carácter de oficio —añaden— despierta aspiraciones, ofrece vacilación en los fallos de Justicia, desvirtúa las leyes y disposiciones vigentes, presenta motivos para atacar a las Autoridades y desmoralizarlas, con otra porción de perjuicios que no pueden ocultarse a la alta penetración de V.E.», *ibidem*, f. 7vº.



Una resolución que —a juicio de la Junta— debería prevenir que ninguna ley, decreto o disposición que forme regla general en la Península, sobre Gobierno y Policía, se circule a Ultramar, sin que haya precedido la observación y calificación que corresponde al Ministerio de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar, como encargado de la Gobernación de aquellos territorios. Este sería el eficaz remedio —concluyen— para un mal grave, que podría llegar a ser incurable. Nada novedoso, por otra parte. Lo propuesto por la Junta en 1840 se había expresado en similares términos tres años atrás, cuando, a raíz del conocido Decreto de las Cortes de 18 de abril de 1837 por el que se declaraba la bondad de las leyes especiales para Ultramar,<sup>22</sup> se comunicaron las correspondientes Órdenes a las Autoridades ultramarinas, animándoles a colaborar con el Gobierno en la preparación de cuantas disposiciones especiales se considerasen beneficiosas y recordando que no debía ponerse en ejecución en los territorios ultramarinos ninguna de las disposiciones adoptadas en la Península que no les fuere comunicada por el correspondiente Ministerio con la indicación expresa de que debía serlo en ellos.<sup>23</sup> Más contundente y específico en relación al procedimiento será lo manifestado el 27 de mayo del mismo año:

Habiendo dispuesto las Cortes en 18 de abril próximo pasado que las provincias de Ultramar han de ser regidas y administradas por leyes especiales análogas a su respectiva situación y circunstancias, y propias para hacer su felicidad, parece que toda providencia o disposición general que adopten las Cortes o el Gobierno en cualquier ramo de la Administración, deba entenderse limitada para la Península e Islas adyacentes, pero sin juzgarse extensiva a dichas provincias de Ultramar, a no hacerse una terminante declaración dictada después del más maduro examen y convencimiento de que puede convenir hacerla también aplicable a aquellas y que está en armonía con las Leyes de Indias que allí se observan. En tal concepto y para que haya la debida uniformidad en punto tan importante, atendidas las delicadas circunstancias de aquellos países, ha tenido a bien S.M. resolver que siempre que ocurra el caso de adaptarse en un Ministerio alguna providencia que se considere deba ser también circulada para su ejecución en Ultramar, se examine y acuerde el asunto en Consejo de Señores Ministros.<sup>24</sup>

Las diferentes Juntas o Comisiones consultivas que auxiliaron en estos años a los distintos Ministerios fueron suprimidas en el mes de noviembre de 1840,<sup>25</sup> si bien,

---

<sup>22</sup> GACETA DE MADRID (en adelante, G.M.), año 1837, del viernes 21 de abril.

<sup>23</sup> El tenor literal de la Real Orden de 22 de abril de 1837 puede verse en Marta LORENTE SARIÑENA, «La suerte de la Recopilación de 1680 en la España del siglo XIX», *XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Buenos Aires, 1995, I, pp. 431-480.

<sup>24</sup> Real Orden de 27 de mayo de 1837, AGI, Ultramar, 778.

<sup>25</sup> Reales Decretos de 12, 14 y 21 de noviembre de 1840, C. L., año 1840, t.omo 25.

en la práctica, habían dejado de estar operativas dos meses antes, cuando se había comunicado a las Juntas Consultivas de Gracia y Justicia, Hacienda, Gobernación de la Península y Gobernación de Ultramar, la decisión de que quedasen suprimidas provisionalmente. El argumento fue «el escandaloso abuso que se ha hecho de crear Juntas y Comisiones gravosas al país, sin más objeto que el de recompensar con crecidos sueldos los servicios prestados a la causa del absolutismo, en perjuicio de las clases pasivas y, señaladamente, de las viudas y valientes militares mutilados en defensa del trono constitucional...».<sup>26</sup>

La nueva situación, sin embargo, duró poco, decidiéndose, en el verano de 1841, el establecimiento de un nuevo Cuerpo Consultivo, toda vez que —a decir del que será su Secretario—<sup>27</sup> «llegó a echar de menos el Gobierno una Corporación compuesta de personas de conocida inteligencia y práctica en los negocios de Ultramar». De este modo, un Decreto de 3 de julio de 1841<sup>28</sup> dispuso la creación de una Junta de Ultramar a la que, dos meses más tarde, se conminaba a instalarse de manera inmediata e iniciar su trabajo.<sup>29</sup> La nueva Junta —a la que se conocerá también como Junta Revisora de las Leyes de Indias—<sup>30</sup> desempeñó en los años siguientes una no desdeñable actividad asesorara, que fue, desde luego, mucho más allá de su inicial y

---

<sup>26</sup> Continúa el Oficio dirigido al Presidente de la Junta Consultiva de Gobernación de Ultramar, por la Junta Provisional de Gobierno de la Provincia de Madrid, fechada el 12 de septiembre de 1840, afirmando que, habiéndose creado por ahora dos Ministerios, «ningún servicio podían prestar los individuos que, con el título de consultores, absorben en provecho particular cuantiosas sumas». Cinco días más tarde, el Presidente de la Junta Consultiva de Gobernación de Ultramar, acusaba recibo del anterior y daba cuenta de haberlo trasladado a los miembros de la Junta, añadiendo que «al manifestar el cumplimiento de la referida disposición, debo hacer presente, en obsequio de la verdad y de la justicia, que la Junta Consultiva de Gobernación de Ultramar en nada ha sido gravosa al Erario, porque ni sus Vocales, Secretario y Oficial han recibido ningún sueldo, gratificación, ni otro auxilio alguno que el que legalmente disfrutaban en sus anteriores posiciones, ni salido de lo mismo que los demás de sus clases sin ninguna especie de anticipación, sufriendo los atrasos que todos, según las nóminas respectivas, o lo que es igual, que en nada se les varió por la circunstancia de dicha comisión. Tampoco se había designado sueldo alguno al Oficial de la Secretaría, que ha servido gratuitamente, ni auxiliándose a esta Oficina para gastos de ella, pues al Secretario le ha sido preciso suplir todo de su bolsillo, sin más exención que la de haber recibido en el término de dos años resma y media en la especie de papel timbrado y para erigir los oficios y pliegos válidose de su criado por falta de Portero...», AGI, Ultramar, 778.

<sup>27</sup> Se confirió el empleo de Secretario de la nueva Junta a Pedro Tomás de Córdoba, que lo había sido de la anterior Junta Consultiva. Por Real Orden de 16 de noviembre de 1851, se le encargó que redactase un informe detallado de la actividad desarrollada por sendas Juntas. El correspondiente a la nueva Junta de Ultramar puede verse en B.N.E., mss. 13.975, *Memoria detallada de los trabajos que desempeñaron las Juntas Consultivas de Ultramar y Revisora de las Leyes de Indias*, ff. 85r-526r.

<sup>28</sup> C.L., año 1841, tomo 26.

<sup>29</sup> Real Orden de 8 de septiembre de 1841 disponiendo la inmediata instalación de la Junta, *Memoria detallada...*[27], ff. 85vº-86r.

<sup>30</sup> A tenor del art. 1º del Real Decreto de 3 de julio de 1841, a la nueva Junta le correspondía «el importante objeto de que revisando las Leyes de Indias, proponga las leyes que deban quedar vigentes, las que hayan de separarse u omitirse por haber caído en desuso, por haber sido derogadas o por no conducentes ya, y las que deban sustituir a estas, todo con el fin de lograr por este medio el entero cumplimiento del art. 2º de los adicionales de la Constitución de 1837, C.L., año 1841, tomo 26.

principal encargo de impulsar el desarrollo de la legislación especial para Ultramar. Ya al comienzo de sus sesiones, en septiembre de 1841, parecía estar clara su condición de órgano consultivo para todos los asuntos ultramarinos, de suerte que se procedió a comunicar a todos los Ministerios el establecimiento de la Junta, indicando que había sido creada «para revisar las Leyes de Indias e informar al Gobierno en los asuntos importantes de Ultramar que este le consulte».<sup>31</sup> De este modo lo habían entendido también los miembros de la nueva Junta, de suerte que, en su primera sesión decidieron la inmediata puesta a disposición del Gobierno para todo aquello que tuviera por conveniente confiarles.<sup>32</sup>

A la primera sesión de la Junta de Ultramar asistieron tan solo los Vocales que se hallaban en la Corte,<sup>33</sup> acordando la formación, a la mayor brevedad posible, del correspondiente Reglamento de Régimen Interior de la Junta de Ultramar, que, tras haberse sometido a la aprobación de la corporación, fue sancionado el 24 de enero de 1842.<sup>34</sup> A tenor del Reglamento de la Junta, la nueva Corporación debía componerse de un Presidente, un Vicepresidente y de los Vocales que el Gobierno estimase necesarios, contando además con un Secretario.<sup>35</sup> Por la Junta pasaron así en los diez años de su funcionamiento Diputados a Cortes, ex Consejeros del Real de España e Indias, Directores Generales del Tesoro, de Aduanas, de Rentas, Ministros del Tribunal Supremo de Guerra y Marina, Regentes y Magistrados de las Audiencias, Intendentes, Jefes Políticos u Oficiales mayores del Ministerio de Marina.<sup>36</sup>

Inmediatamente después de su instalación, la Junta comenzó a ocuparse en el que venía a ser su principal cometido: recabar la información precisa acerca de la legislación indiana a fin de proponer las reformas oportunas. Así, dos días después de su establecimiento, el Ministro de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar comunicaba

---

<sup>31</sup> Real Orden de 13 de septiembre de 1841, AGI, Ultramar, 778.

<sup>32</sup> Comunicación del Presidente de la Junta al Ministro de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar, del 11 de septiembre de 1841, notificándole haber quedado instalada la Junta en dicho día, *Memoria detallada...*[27], f. 86r.

<sup>33</sup> La primera sesión fue presidida por el conde de Torre Pando, al estar ausentes los que habían sido designados como Presidente y Vicepresidentes de la Junta por Real Decreto de 3 de julio de 1841. Concurrieron también a la primera reunión otros cinco de los ocho Vocales nombrados, *ibidem*, ff. 85vº-86r.

<sup>34</sup> Se daba así cumplimiento a lo prevenido en Orden especial de 8 de julio de 1841, *ibidem*, f. 87r. En la redacción del Reglamento intervinieron el Presidente y el Vicepresidente de la Junta. El proyecto se presentó a la Junta de Ultramar el 3 de enero de 1842. Aprobado, pasó al Ministerio, introduciéndose una única modificación relativa a la estructura de la Junta.

<sup>35</sup> El texto del Reglamento puede verse en *ibidem*, ff. 87r-89r.

<sup>36</sup> En el tiempo de su establecimiento la Junta de Ultramar contó con ocho Vocales, entre los que figuraron Tenientes Generales, Ministros cesantes del Tribunal Supremo de Justicia, Diputados y Ministros en Audiencias americanas o peninsulares, señalando para los cargos de Presidente y Vicepresidente a dos Consejeros honorarios de Estado. Más adelante fueron incorporándose nuevos Vocales, algunos de ellos de forma temporal, «durante el tiempo que permaneciesen en la Corte», tal como expresan algunos de los Decretos de nombramiento. Los diversos relevos producidos en la Junta pueden seguirse a través de la *Memoria detallada...* [27], ff. 86r-91vº. Algunas de estas disposiciones en AGI, Ultramar, 778.

a todas las Secretarías del Despacho la instalación de la Junta de Ultramar, solicitando a cada Departamento la remisión de copias de cuantas órdenes se hubiesen expedido por ellos tocantes a negocios generales relativos a las provincias de Ultramar, con el fin de que la nueva Junta pudiese cumplir su encargo.<sup>37</sup> Por indicación de la propia Junta de Ultramar, el mismo Ministro García-Camba<sup>38</sup> dirá después cuáles eran las obras en concreto que necesitaban con el fin de «reunir todas las colecciones de leyes, ordenanzas y reglamentos que puedan conducir al desempeño de su encargo». Entre las obras solicitadas figuraban, por ejemplo, la Colección de Órdenes de Hacienda publicada en La Habana por Zamora, o las Ordenanzas de Intendentes del Perú y de Filipinas.<sup>39</sup> Al poco tiempo comenzaban a llegar algunos de los textos solicitados: La Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires, que regía en Perú y en toda la América meridional, la Ordenanza de 1803, un ejemplar de las Leyes de Indias y otro del Código de Comercio, un ejemplar del registro de la Legislación Ultramarina, así como «nueve copias de las Órdenes más notables que producen regla general en diferentes puntos de la administración económica», indicando que no era posible enviar la Ordenanza de Intendentes de Filipinas «porque no existe en este Ministerio», por lo que se les hacía llegar «la de Nueva España de 1786 que rige en la isla de Cuba, en Puerto Rico y en Filipinas».<sup>40</sup>

Al tiempo que fueron ocupándose en recopilar la documentación necesaria para acometer el encargo de revisar las Leyes de Indias, la Junta fue actuando también en su otro papel de órgano consultivo de carácter estable y general en materia ultramarina. Así, en los siguientes cinco años, la Junta evacuó más de dos centenares de informes que le fueron remitidos por los Ministerios de Guerra, de Ultramar y de Gracia y Justicia.<sup>41</sup> En 1846, restablecido el Consejo Real de España e Indias, la Junta recibió la orden de limitar sus funciones a la revisión de las Leyes de Indias.<sup>42</sup>

Concentrada la Junta desde el inicio de su actividad también en su principal misión de sentar las bases de la reforma de la legislación ultramarina, fueron poniéndose

<sup>37</sup> En AGI, Ultramar, 778 puede verse la dirigida al Ministerio de Hacienda, en la que se anotó, el 2 de octubre, por parte del Subsecretario la siguiente resolución: «Remítanse a la Junta copias de las órdenes más notables que producen regla general respecto de la Administración ultramarina».

<sup>38</sup> Comunicación al Ministro de Hacienda, 27 de septiembre de 1841, *ibidem*.

<sup>39</sup> Decían que «siendo posible que ese Ministerio pueda proporcionarme un ejemplar, espero que si así fuere se servirá remitírmelo para el indicado objeto», a la vista de lo cual se resolvió, el 30 de septiembre, que «se remitiese al Ministerio de la Gobernación de Ultramar un ejemplar de cada una de las obras que pide, si hubiere de todas ellas», *ibidem*.

<sup>40</sup> Los diversos Oficios de remisión, fechados el 30 de septiembre y el 2 y 7 de octubre de 1841, en *ibidem*.

<sup>41</sup> Los 128 Informes despachados por encargo del Ministerio de Guerra pueden verse en *Memoria detallada...* [27], ff. 282r-524r; los 92 evacuados a instancia del Ministerio de Ultramar, en *ibidem*, ff. 213v-280r; y los 12 correspondientes a consultas efectuadas por el Departamento de Gracia y Justicia, en *ibidem*, ff. 206r-213r.

<sup>42</sup> «... habiendo quedado S.M. muy satisfecha del celo y exactitud con que la Junta había desempeñado la parte de informes en los muchos y graves expedientes que al efecto le fueron remitidos pro las diferentes Secretarías del Despacho», Real Orden de 6 de marzo de 1846, *Memoria detallada ...* [27], f. 90r.

a disposición del Ministerio los frutos del trabajo realizado por las correspondientes Comisiones.<sup>43</sup> De esta manera, ya en abril de 1842, la Comisión de Gobierno presentó un extenso informe en el que abogaba, como punto de partida de las reformas, por el establecimiento de un Departamento ministerial que concentrase el conjunto de competencias en relación a Ultramar repartidas aún entonces entre diversas Secretarías del Despacho.<sup>44</sup> A decir de la mencionada Comisión, «la creación del Ministerio Universal de Indias debía ser la introducción indeclinable para las leyes especiales y la piedra angular del edificio que se trata de levantar», a lo que añadían que parecía también necesaria la creación de un cuerpo auxiliar del deseado Ministerio de Indias «bien sea bajo las mismas bases que tiene en el día la Junta llamada de Ultramar, o del modo que el Gobierno crea que sus afanes y sus conocimientos puedan ser más útiles al servicio del Estado». Una corporación en la que entendían debían estar presentes, con plazas fijas reservadas, «individuos de las posesiones de Ultramar». Posteriormente, la propia Comisión de Gobierno de la Junta de Ultramar volvió a insistir en la conveniencia de abordar el conjunto de las reformas que se pretendían comenzando por el establecimiento de un Ministerio y Consejo o Junta Superior de Ultramar, o por el establecimiento, al menos, de esta Junta o Consejo.<sup>45</sup>

En 1851, la ya veterana Junta de Ultramar fue sustituida por un nuevo cuerpo consultivo.<sup>46</sup> Un Consejo de Ultramar que surgía de la mano de la también recién creada Dirección de Ultramar, en la que pretendía —en la línea de lo apuntado por la extinta Junta Revisora de las Leyes de Indias o Junta de Ultramar— centralizarse en buena medida el gobierno de las provincias españolas en América y Asia.<sup>47</sup> Suprimido el Consejo de Ultramar, en 1853,<sup>48</sup> sus competencias quedaron de nuevo radicadas en el Consejo Real de España e Indias, sucumbiendo este a su vez en el marco del triunfo

---

<sup>43</sup> El Reglamento de la Junta había previsto la existencia de Comisiones, sin precisar su número. Existieron así una Comisión de Gobierno, otra de Justicia, otra de Hacienda... El 18 de enero de 1842 la Junta había acordado que, para agilizar su trabajo, a medida que las Comisiones fuesen organizando sus tareas y formulando las bases de las leyes especiales, las presentarían a la Junta, debatiéndose de manera inmediata de forma que pudiesen servir como punto de partida para todas, garantizándose además la unidad en los principios generales por parte de todas las Comisiones, *ibidem*, f. 93r.

<sup>44</sup> Decían así que esta debía ser la primera base de la reforma. «La centralización, que tan buenos resultados ha dado en cuantos ramos se ha ensayado, es de absoluta necesidad para el régimen y gobierno de los pueblos de Ultramar. Que cada Ministerio mande en su ramo respectivo sin una íntima trabazón en las cuestiones que se rozan con diversas dependencias, no puede menos de producir resultados funestos al buen orden y al bien estar de aquellos pueblos, de que tantos ejemplos nos ofrece por desgracia la historia de su administración...», *ibidem*, f. 97r.

<sup>45</sup> Los diversos informes y los correspondientes proyectos de ley formados por la Comisión de gobierno pueden verse en *ibidem*, ff. 100r y ss.

<sup>46</sup> Real Decreto de 30 de septiembre de 1851, C.L., año 1851.

<sup>47</sup> Sobre la estructura y funcionamiento del Consejo de Ultramar, Consejo y dirección de Ultramar: *Reales Decretos y otras disposiciones relativas a su creación, organización y reglamentos de ambas dependencias*, Madrid, 1853.

<sup>48</sup> Real Decreto de 21 de septiembre de 1853, C. L., año 1853.

revolucionario de 1854, de suerte que volvió a establecerse una Junta Consultiva para los negocios de Ultramar. Creada el 27 de septiembre de 1854 «debía ser oída en todos los asuntos que juzgara conveniente someter a su deliberación el Ministro encargado de la Gobernación de aquellas provincias». La Junta se componía del Ministro encargado de los negocios de Ultramar, que era su Presidente, de un Vicepresidente y nueve Vocales nombrados por la Corona, así como del Director General de Ultramar. Como Secretario de la Junta debía actuar el Oficial de la Dirección de Ultramar que estuviese encargado de la Sección a que correspondiera el expediente pasado a consulta de la Junta, reuniéndose en el mismo edificio de la Dirección de Ultramar. La Junta Consultiva para los negocios de Ultramar cesó en sus funciones por Real Decreto de 11 de noviembre de 1856.<sup>49</sup> También efímera, dio paso de nuevo al Consejo Real, transformado dos años más tarde en el Consejo de Estado que se configuraba así como el «supremo Cuerpo consultivo del Gobierno en los asuntos de Gobernación y Administración y en los contencioso-administrativos de la Península y Ultramar».<sup>50</sup>

## 2. ÓRGANOS CONSULTIVOS EN EL MINISTERIO DE ULTRAMAR

La creación, en diciembre de 1870, de un nuevo órgano consultivo dentro del Ministerio de Ultramar, aparece ligada a la reconsideración de la cuestión ultramarina impulsada por los Gobiernos del Sexenio, con los que se inauguró un discurso abiertamente colonial, que no era ajeno al suscitado en otros Estados europeos concentrados en una próspera campaña expansionista. Un replanteamiento de la cuestión ultramarina que tiene su primera manifestación en la llamada a las Cortes Constituyentes a Diputados de Cuba y Puerto Rico, poniendo fin así a una exclusión que había durado treinta años. No corre igual suerte el Archipiélago filipino, del que, sin embargo, continúa hablándose en términos de provincias españolas. A unos y otros territorios ultramarinos se compromete una pronta reforma de su sistema de gobierno. Una reforma que, en el caso de las Antillas, se cifra tan inminente como lo sea la llegada de sus Diputados a las Cortes, en tanto no puede concretarse por lo que respecta a Filipinas, lo que parece augurar —a decir de algún Diputado— el mantenimiento, una vez más, del *statu quo* en el Archipiélago.

Es en este contexto en el que aparece los nuevos órganos consultivos creados en el Ministerio de Ultramar. Nuevos Consejos que presentan un carácter singular o especial en relación a las anteriores Corporaciones, tal como queda de manifiesto en el Decreto de 4 de diciembre de 1870, en el que, tras apelar a la bondad de un Cuerpo Consultivo que favorezca el acierto en la compleja tarea de gobernar las Colonias, se asigna a dicha Corporación el no menos relevante papel de «ser un lazo más de unión

<sup>49</sup> Papeles relativos a las Provincias de Ultramar, B.N.M., mss. 13.228, ff. 18vº-19vº.

<sup>50</sup> Art. 1º de la ley del Consejo de Estado, de 17 de agosto de 1860, C.L., año 1860.

y un elemento más de gobierno en pueblos que no tienen una representación propia».<sup>51</sup> El recién nacido Consejo de Filipinas debía ser así «no solo un Cuerpo oficial, sino también representante en algún modo del país filipino».<sup>52</sup> No obstante, se admitía que ésta no era sino una solución provisional, válida en tanto se presentaba a las Cortes Constituyentes el oportuno proyecto de ley dando cumplimiento al artículo 109 de la Constitución.<sup>53</sup> Una solución provisional con la que trataban de satisfacer «la natural aspiración de los habitantes de Filipinas de intervenir más o menos directamente en la gestión de sus propios intereses», para lo cual se otorgaban al Consejo de Filipinas atribuciones que le conferían «una libertad de acción muy diversa de la que gozan los Cuerpos meramente consultivos». En posteriores reformas orgánicas del Consejo se puso siempre especial cuidado en conseguir que se mantuviese «sin desnaturalizarse, el fin con el que fue creado»,<sup>54</sup> lo que resultó más difícil de sostener en el tiempo en que se decidió la ampliación de las competencias del Consejo al resto de los territorios ultramarinos. Es por esto por lo que el Real Decreto de 31 de diciembre de 1886 por el que se establecía un nuevo Consejo de Ultramar, se detuvo en explicar las diferencias que subsistían entre las Antillas y las restantes posesiones ultramarinas, concluyendo que «conviene, bajo todos los conceptos, mantener para las islas Filipinas las representaciones que, para los intereses locales y otros elementos del Archipiélago, se concedieron» cuando fue establecido el anterior Consejo.<sup>55</sup> Y será de nuevo la diferencia, asentada entre otras cuestiones en la ausencia de representación en Cortes del Archipiélago filipino, la que permita explicar la supresión, apenas tres años después

---

<sup>51</sup> Exposición de Motivos del Decreto de 4 de Diciembre de 1870, C.L., año 1870, tomo 105, pp. 853-858.

<sup>52</sup> Esta será asimismo la nota destacada en la comunicación dirigida al Gobernador Superior Civil de Filipinas el 27 de Diciembre, encomendándole expresamente que facilitase el cumplimiento inmediato de sus prescripciones «en la inteligencia de que el Gobierno desea que el país filipino tenga una representación genuina [...], necesaria para sostener con entereza y dignidad las legítimas aspiraciones de aquellos pueblos», A.H.N., Ultramar, 5313, caja 1, exp. 1, doc. 6, Minuta de la Comunicación de 27 de diciembre de 1870 trasladando la Orden de 4 de diciembre en la que se expresa la importancia que el Gobierno atribuye a «la pronta constitución de un Cuerpo en el que se hallen representados en la Península de una manera directa y eficaz los intereses locales», tal como evidencia la lectura tanto de la Exposición de Motivos, como de la parte dispositiva del Decreto de 4 de diciembre de 1870 por el que se creaba un Consejo de Filipinas.

<sup>53</sup> «El régimen porque se gobiernan las provincias españolas situadas en el Archipiélago filipino será reformado por una ley», disponía el artículo 109 del texto constitucional de 1869.

<sup>54</sup> Así lo expresa el Real Decreto de 8 de febrero de 1884 por el que establecieron límites al incremento del número de Vocales del Consejo de Filipinas que se había autorizado por Real Decreto de 9 de abril de 1880, G.M., del 13 de febrero de 1884.

<sup>55</sup> «Se hubiera procedido —indicaba previamente el Real Decreto de 31 de diciembre de 1886— a una igualdad completa en el número de Vocales de cada Sección, si las circunstancias regionales hubieran sido las mismas. Más no siendo así, preciso se hace que la constitución de las Secciones de las islas Filipinas y de las posesiones españolas en África, se diferencie de las de Cuba y de Puerto Rico, ya porque estas dos Antillas gozan de representación en Cortes y tienen una organización política y administrativa semejante a las de la Península...», C.L., año 1886, tomo 137, pp. 1239-1245.

de su establecimiento, del ampliado Consejo de Ultramar, retornándose a los límites del viejo Consejo de Filipinas y posesiones del Golfo de Guinea.

No se oculta al Ministro que suscribe —dirá el Real Decreto de 18 de octubre de 1889<sup>56</sup>— el celo y actividad de los dignos individuos que componen el Consejo cuya supresión se propone, ni el buen deseo que siempre les ha animado en el desempeño de sus cargos. Pero la atención constante y cada día más acentuada que el Parlamento consagra a las cuestiones de Ultramar, han hecho innecesario y de escasos resultados prácticos las gestiones del referido Consejo, a pesar de su reconocido celo y competencia, el cual puede quedar reducido a proporciones más modestas y solo para aquellos países que carecen de representación en Cortes.

## 2.1 Consejo de Filipinas (1870-1886)

El Decreto de 4 de diciembre de 1870,<sup>57</sup> de creación de un Consejo de Filipinas en el seno del Ministerio de Ultramar, justificaba la decisión de su establecimiento sobre la base de la singularidad del Archipiélago filipino. Era esa condición peculiar la que permitía explicar la creación de un Cuerpo estable de asesoramiento al Gobierno en asuntos relativos a Filipinas, en tanto no parecía necesaria adoptar una medida similar en relación al resto de los territorios ultramarinos. La necesidad de un consejo de Filipinas traía causa, como ya dije, del escenario fraguado por los Constituyentes y finalmente plasmado, un año antes, en el Título X de la Constitución. Filipinas había sido objeto de un trato diferente, de modo que el Ministro de Ultramar, Segismundo Moret, a pocos días de cesar en su encargo, se empeñaba aún en explicarlo. Y lo hacía reclamando la atención sobre la especialidad del Archipiélago, no ya en relación a la Península —algo que, como señalaba Moret, sería común a todos los países coloniales— sino también al resto de las provincias españolas de Ultramar, lo que le llevaba a afirmar que sería inútil empeño tratar de gobernarlos por simple analogía con aquellas.<sup>58</sup> La especialidad de las Filipinas era, pues, causa y consecuencia a un tiempo de su discriminación. Una singularidad que el Ministro de Ultramar explicaba en términos de retraso que impedía que se les proporcionase un sistema de gobierno como el pensado para Cuba y Puerto Rico y encaminado a que los antillanos pudiesen, en un futuro no muy lejano, tomar la dirección de sus propios asuntos.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> G.M., núm. 292, del sábado 19 de octubre de 1889.

<sup>57</sup> C.L., año 1870, tomo 195, pp. 853-858.

<sup>58</sup> «No pueden hoy ya mirarse de igual manera las provincias españolas de América y las de Oceanía», declara Moret, extendiéndose después en la loa de los adelantos registrados en las primeras, lo que le permitía introducir, al paso, el dato de que sus representantes tenían asiento en la Cámara.

<sup>59</sup> «Ni por su cultura —decía Segismundo Moret al referirse al Archipiélago— ni por su ilustración general, ni por su riqueza, ni por las condiciones mismas de aquellas regiones, están en aptitud de dirigirse por sí», *idem*.



Y el discurso continuaba después por los derroteros de la tutela efectiva que el Estado español habría de ejercer durante largo tiempo aún, cuestión esta que el propio Ministro había defendido apenas un mes antes en las Cortes, hablando, entonces como lo hacía más tarde, de la necesidad de una Administración justa y protectora para unos pueblos de tan diversa y especial índole.

Esa misma singularidad había dificultado además el conocimiento de la realidad filipina y por lo que se refiere a su Administración —continuaba reflexionando Segismundo Moret— había paralizado la acción administrativa, infundiendo la desconfianza, retrasando, o incluso imposibilitando pensamientos por extremo beneficiosos. Muchos habían sido los intentos de superar ese desconocimiento y promover las reformas precisas, pero habían fracasado, víctimas de los vaivenes políticos y de la propia transitoriedad con que se habían establecido las diversas Juntas y Comisiones a las que se encargaron. Recuerda entonces el Ministro que el Gobierno, con la organización de la carrera de la Administración civil, en verano de 1870, había sentado las bases que, a largo plazo, permitirían superar esa situación. Ahora bien, para tratar de resolverlo de manera inmediata, se pensaba ahora en un cuerpo consultivo estable, que colaborase con la Administración, pues el Ministro de turno necesitaría de la ilustración que pudiesen proporcionarle las personas más competentes. Se recurría así a la que el propio Moret afirmaba que había sido la base del progreso de los regímenes coloniales en Francia, Holanda o Inglaterra, y que, como se ocupa en recordar el responsable de Ultramar, lo fue también en España durante siglos. Un cuerpo consultivo permanente, integrado por personas ilustradas por la práctica y que, además, representase en algún modo al país filipino, carente éste de representación política.

El Consejo de Filipinas dio comienzo a sus sesiones el 25 de abril de 1871.<sup>60</sup> Presidido por el Ministro de Ultramar, Adelarlo López de Ayala, a la sesión constitutiva asistieron tan solo los Vocales de libre designación del Gobierno, en tanto aquellos otros que debían nombrarse a propuesta, en sendas ternas, del Ayuntamiento de Manila, se incorporaron más tarde.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> A.H.N., Ultramar, 5305, caja 1, exp. 1.

<sup>61</sup> En su primera planta, el Consejo de Filipinas contó con seis Consejeros, de los que cuatro serían designados por el Gobierno entre individuos que cumplieren la condición de haber servido durante tres años al menos en el Archipiélago, en los ramos de Ejército, de Marina y de Administración Civil y de Justicia, Real Decreto de 4 de diciembre de 1870, C.L., año 1870, tomo 105, pp. 853-858. Los primeros nombramientos tuvieron lugar por sendos Decretos de 28 de febrero y de 7 y 25 de marzo de 1871, A.H.N., Ultramar, 5313, caja 2, exp. 69, 70, 76 y 79. Las otras dos plazas de Vocales se reservaban a individuos propuestos indirectamente por el Ayuntamiento de Manila, que debía presentar al Gobierno, en las correspondientes ternas, los nombres de seis individuos. a mediados de febrero, el Teniente General, Carlos María de la Torre, Gobernador de Filipinas, estaba presto a cumplir las órdenes que se le habían remitido para que, en ejecución del Decreto orgánico del Consejo, facilitase la elección de los individuos que compondrían las ternas. Así, en una Comunicación al Ministerio de Ultramar, de 27 de febrero de 1871, daba cuenta de haber dispuesto el cumplimiento de las órdenes recibidas, asegurando que, en modo alguno había tratado de influir en las elecciones y que siempre había combatido dicha injerencia oficial

La primera de las cuestiones sometida a informe del Consejo fue la reforma de la Administración local en el Archipiélago, para lo que, en marzo de 1871, se conminó a sus miembros a constituirse a la mayor brevedad posible.<sup>62</sup> Un proyecto de Ley Municipal al que siguieron después otros atentos a diversos ramos de la Administración filipina,<sup>63</sup> que ocuparon al recién constituido Consejo de Filipinas durante varios meses,<sup>64</sup> y cuya complejidad obligó a sus miembros, aún en el año siguiente, a reflexionar acerca de la conveniencia de sentar en primer lugar las que serían las bases de las reformas, para, después, lentamente y con toda reflexión, ir atendiendo a los diversos proyectos de transformación de las estructuras administrativas del Archipiélago.

El Consejo —decían así en mayo de 1872, en lo que venía a ser una expresa declaración de la posición de esa corporación en relación al conjunto de las reformas—<sup>65</sup> ha aceptado en principio las ideas que predominan en aquellas reformas, a saber: la descentralización administrativa, la separación de los

---

por considerarla perjudicial a la libertad. El Gobernador De la Torre se veía en la precisión de explicar su no intervención, toda vez que, el 27 de diciembre de 1870, se le había recomendado expresamente que «procurase por todos los medios alejar la influencia oficial, dejando al Ayuntamiento de Manila en libertad absoluta para verificar las propuestas», A.H.N., Ultramar, 5313, caja 1, exp. 1, doc. 10 y 6, respectivamente. Así las cosas, el Ayuntamiento de Manila se reunió en sesión extraordinaria, el 1º de marzo de 1871, bajo la Presidencia del Corregidor, don José María Díaz, con el único punto en el orden del día de proceder a la elección de las ternas, procediéndose a la votación nominal de los propuestos y resultando compuestas las referidas ternas con los individuos que obtuvieron un mayor número de votos en cada uno de los puestos. En los días siguientes, el Gobernador remitió copias certificadas del Acta de la sesión del Ayuntamiento y de los resultados de las votaciones, expedidas por el Secretario del Cabildo de Manila, así como los resultados de las dos ternas. Los elegidos fueron nombrados por sendos Decretos de 20 de mayo de 1871, *ibidem*, doc. 12-14 y caja 2, exp. 37 y 74.

<sup>62</sup> Minuta de Real Orden de 26 de marzo de 1871, *ibidem*, caja 1, exp. 1, doc. 8.

<sup>63</sup> La Junta de Reformas Administrativas de Manila había elaborado asimismo los proyectos correspondientes a la reforma de la Administración Central y de la Administración Provincial en Filipinas, estando aún pendientes de informe en el Consejo de Filipinas en la primavera de 1874, AHN, Ultramar, 5305, caja 3, exp. 31. De la importancia atribuida a las reformas que se pretendían nos da idea el nombramiento de un Comisionado, portador de los proyectos de ley y encargado de explicarlos en el Ministerio y a los miembros del Consejo de Filipinas. El Comisionado designado por el Gobernador Superior Civil del Archipiélago fue don José Cabezas de Herrera, quien años más tarde se incorporará como Vocal al Consejo de Filipinas y después al Consejo de Ultramar, en el que permanecerá hasta su fallecimiento en 1889, A.H.N., Ultramar, 5313, caja 2, exp. 27. Un ejemplar del *Proyecto de Bases para la organización política y administrativa central de Filipinas*, presentado al Exmo. Sr. Gobernador Superior Civil por la Comisión de Reformas Administrativas, impreso en Binondo, 1870, Imprenta de Bruno González Moras, se conserva en *ibidem*, 5315, caja 1, exp. 3.

<sup>64</sup> En la sesión de 25 de abril de 1871, primera de las celebradas por este Cuerpo Consultivo, se dio cuenta de haberse recibido para su informe el citado Proyecto. Entre el 25 de abril y el 17 de julio, el Consejo fue debatiendo acerca de un proyecto cuya complejidad obligó al Consejo a dejar en suspenso la conclusión de su informe. En el año siguiente, sin duda no satisfechos con su primera intervención, solicitaron al Ministerio que volviese a enviárseles al objeto de verlo de nuevo. Argumentaron que la mayor parte de los miembros del Consejo habían sido elegidos como Vocales después de haberse discutido la Ley Municipal para el Archipiélago, A.H.N., Ultramar, 5305, caja 1, exp. 1.

<sup>65</sup> A.H.N., Ultramar, 5314, caja 1, exp. 7.

poderes y la reforma del sistema tributario. Pero estas ideas se presentan en aquellos proyectos revestidas de un carácter tan radical e intransigente, de una forma tan ostentosa y costosa, de un aparato, en fin, tan poco conforme con la índole, costumbres y maneras de ser de los pueblos de aquel Archipiélago y sobre todo con sus fuerzas contributivas y con el estado de aquel Tesoro, que el Consejo ha comprendido, por las dificultades con que tropezaba a cada paso al entrar en sus pormenores, que aquellas reformas exigen un estudio muy detenido, mucha preparación y que, por tanto, su planteamiento inmediato sería en extremo peligroso y más aún en la situación en que hoy se encuentra aquel país.

No dudaba el Consejo acerca de la necesidad de las reformas, pero apostaba por abordarlas «lentamente y por medio de medidas parciales pero armónicas y bien estudiadas, que tiendan todas a un mismo fin, es decir, a realizar un plan preconcebido, sin perturbaciones». Era, pues, preciso establecer las que se considerarían prioritarias, de suerte que pudiera «observarse cierto orden, acudiendo a las necesidades que aparecen de más bulto».<sup>66</sup>

Esta fue efectivamente la actitud del Consejo en relación a los ambiciosos proyectos de reforma de la Administración filipina que le fueron remitidos, sobre los que fue trabajando a su propio ritmo. Un ritmo que, en 1874, debía parecer excesivamente lento, preocupando al Ministro Balaguer, quien, por segunda vez, se había hecho cargo del Departamento de Ultramar en enero de ese año.<sup>67</sup> Sin embargo, la posición del Consejo apenas se movió en relación a lo que habían manifestado dos años atrás, respondiendo que aunque estaban en condiciones de despachar los informes que se les reclamaban, consideraban conveniente «hacer la transformación con calma, con seguridad en el acierto y sin temor de perturbaciones», por lo que ratificaban el plan que se habían propuesto en cuanto al orden y preferencia de sus informes. O lo que era lo mismo, llamando de nuevo la atención sobre la imposibilidad de abordar cualquier reforma que no estuviese precedida del arreglo de la Hacienda de Filipinas, cuestión que consideraban la primera y más apremiante necesidad, sin la cual todas las demás «quedarían ineficaces».<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Comunicación al Ministro de Ultramar, 11 de mayo de 1872, *idem*.

<sup>67</sup> En una Comunicación recibida en el Consejo de Filipinas el 21 de abril de 1874, el Ministro de Ultramar encargaba el pronto despacho de los proyectos de reforma de la Administración central, municipal y provincial, pendientes de informe en esa Corporación. Se requería asimismo al Consejo para que indicase las cuatro provincias de las Islas en las que, a su juicio, pudiera ensayarse el proyecto de reforma provincial, A.H.N., Ultramar, 5305, caja 3, exp. 31. Cuatro meses antes, a consecuencia de una entrevista con el nuevo Ministro, el Consejo había acordado —en su sesión de 9 de enero— remitir al Departamento de Ultramar un estado detallado de los asuntos y mociones despachados por el Consejo desde su instalación hasta el 31 de diciembre de 1873, A.H.N., Ultramar, 5315, caja 1, exp. 8.

<sup>68</sup> Comunicación al Ministro de Ultramar, 8 de mayo de 1874, *idem*.

No me propongo en modo alguno, reflejar, siquiera someramente, el elenco de asuntos despachados por el Consejo de Filipinas entre 1871 y 1886. Pero si me interesa destacar la actitud del Consejo reflejada en los dictámenes que fueron emitiendo en este tiempo en torno a cuestiones de verdadero calado político como eran el mantenimiento del sistema de legislación especial, la defensa del asimilismo como mejor sistema y de la necesidad de conjugarlo con la especialidad del Archipiélago. Unas tesis que se dejan ver abiertamente ya en algunos de los primeros dictámenes formados por el Consejo, fechados en la primavera de 1872, y en los que, con ocasión de informar acerca de la conveniencia de derogar varios artículos del Decreto de 25 de octubre de 1870, de organización del Poder Judicial de Ultramar, el Consejo vertió abiertamente su propuesta en defensa del régimen de legislación especial: «Es conveniente —afirmaban—<sup>69</sup> que, al organizar cualquier ramo en Ultramar, se dé siempre un Decreto especial para Filipinas, por las circunstancias especiales de aquel país, tan diferentes de las otras provincias ultramarinas».

Una argumentación similar se empleó en el segundo de los informes a que me he referido, relativo en este caso a una cuestión de índole menor, como era la conveniencia o no de erigir nuevos edificios para ubicar las dependencias de la Administración de Justicia en las diferentes Cabezas de Partido:

El llevar a Filipinas la posible asimilación con la Península es una de las vías de prosperidad y engrandecimiento —sostendrá en esta ocasión el Consejo—<sup>70</sup> pero desgraciadamente distan bastante todavía en asemejarse los pueblos y provincias del Archipiélago a las provincias y pueblos de España», de suerte que «acaso el laudable, pero tal vez poco estudiado propósito de aplicar similitud a aquellos países en cosas, institutos y altas ruedas del mecanismo administrativo, ha originado la apurada situación económica en que hoy se encuentran las islas», lo que les sirve de argumento para rechazar el proyecto sometido a su consideración en cuanto implica destinar fondos a una cuestión que, fiel a sus postulados, no considera «de imperiosa e imprescindible atención.

Precisamente los dos Vocales firmantes de los proyectos de informes citados —ambos aprobados por unanimidad—<sup>71</sup> acababan de incorporarse al Consejo a raíz de la reforma orgánica introducida en marzo de 1872. Una reforma con la que se había pretendido reforzar su papel de órgano de representación de todos los intereses

<sup>69</sup> Los Vocales comisionados por el Consejo para elaborar el dictamen, comenzaron por apuntar los dos «vicios capitales» que, a su juicio, contenía el citado Decreto: «Primero, que se ha dado en común para todas las provincias ultramarinas, siendo tan distintas por su índole, organización y costumbres las Antillas de las Islas Filipinas. Y otro, el que al tratarse de los Alcaldes mayores se les considera puramente como jueces de primera instancia, siendo así que en estas Islas una gran parte de ellos tienen anexo el cargo de Jefes de Provincia, A.H.N., Ultramar, 5305, caja 1, exp. 14.

<sup>70</sup> *Ibidem*, exp. 2.

<sup>71</sup> Sesiones de 25 de abril y 17 de mayo de 1872, respectivamente, *idem*.

filipinos.<sup>72</sup> Una reforma que supuso la incorporación de tres nuevos Consejeros: uno de libre designación del Gobierno y otros dos que representasen, respectivamente, al Clero secular y a las Órdenes religiosas de Filipinas. El Ministro de Ultramar justificaba el incremento del número de Vocales argumentando que redundaría en el mayor perfeccionamiento y desarrollo de los servicios prestados por el Consejo. Un mejor servicio que se obtendría, sin duda, al reunir en su seno «como en un foco luminoso, todos los elementos de ilustración y experiencia». La ampliación proporcionaría además mayor autoridad a los dictámenes del Consejo de Filipinas, de suerte que las disposiciones que tuviesen origen en ellos tendrían garantizada una feliz acogida entre todas las clases sociales del Archipiélago, pues todas habrían tenido voz y voto en la discusión de cuantas medidas pudiesen afectar a sus intereses generales.

La reforma de 1872 había equilibrado el número de Vocales elegidos en representación de la Administración del Estado y el de los que representaban los intereses locales, manteniéndose inalterada en adelante la planta del Consejo de Filipinas hasta que, en 1880, se autorizó al Gobierno a nombrar Vocales en representación de la Administración del Estado, elegidos entre los empleados cesantes de la Península que tuviesen categoría de Jefes de Administración de primera clase.<sup>73</sup> Cuatro años más tarde se limitaba la autorización concedida al Gobierno por entender que podía llegar a desnaturalizarse el fin con el que fue creado el Consejo al romperse el anterior equilibrio entre los elementos que lo integraban. El Real Decreto de 8 de febrero de 1884 establecía así un número fijo de dieciséis Vocales, de los que nueve serían nombrados con arreglo a lo establecido en las disposiciones orgánicas de 1870 y 1872, en tanto en relación a los siete restantes se estaría a lo dispuesto en abril de 1880.<sup>74</sup>

Un año más tarde, en abril de 1885, la ampliación de competencias del Consejo de Filipinas hizo preciso un nuevo incremento del número de Consejeros, al ser preciso incorporar al Consejo a individuos especialmente versados en los negocios africanos.<sup>75</sup> Es también la singularidad de las posesiones africanas lo que lleva a reunir en el Consejo de Filipinas, en 1885, los asuntos correspondientes a las islas y posesiones del Golfo de Guinea. Unos territorios —como afirma el Ministro Aguirre de Tejada—<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> «El Decreto de 4 de diciembre de 1870 —recuerda la Exposición de Motivos del Real Decreto de 17 de marzo de 1872— no desarrolló cumplidamente en su composición, a juicio del Ministro que suscribe, la idea capital que sirvió y no pudo menos de servir de norte en este punto, a saber: la de reunir en aquel Cuerpo principalmente consultivo la representación de la Administración Pública en todas sus ramas y de los elementos locales, así insulares como peninsulares, en todos los órdenes...», Col. Leg., 1872, t. 108, pp. 323-324.

<sup>73</sup> C.L., año 1880, tomo 124, p. 646.

<sup>74</sup> Real Decreto de 8 de febrero de 1884, arts. 1º y 2º, publicado en la G.M., de 13 de febrero.

<sup>75</sup> Los dos nuevos Consejeros serían de libre designación del Gobierno, que los elegiría entre individuos que hubiesen servido en aquellos dominios, debiendo, al menos uno de ellos, haber ejercido previamente el cargo de Gobernador General de Fernando Poo. Véase, Real Decreto de 10 de abril de 1885, Col. Leg., 1885, t. 134, pp. 292-293.

<sup>76</sup> Exposición de Motivos del Real Decreto de 10 de abril de 1885, *idem*.

situados en el espacio adonde se dirigen las corrientes colonizadoras del momento. En el marco de esa política expansionista europea por el continente africano, consagrada en la Conferencia de Berlín de febrero de 1885, el Real Decreto de 10 de abril de ese año, por el que las facultades del Consejo de Filipinas se extienden también a estos otros territorios, deja abierta además la puerta a nuevas incorporaciones, señalando que las competencias del Consejo alcanzarán también «a cualquier otro territorio que en lo sucesivo se someta a la acción administrativa del Ministerio de Ultramar». Unos territorios que, al igual que las provincias de Oceanía, reclamaban «atención especial, examen constante y conocimientos particulares o probada experiencia», de las que —a juicio del Ministro de Ultramar— había dado sobradas muestras el Consejo de Filipinas desde el comienzo de su actuación.

## 2.2 Consejo de Ultramar (1886-1889)

Un Real Decreto de 31 de diciembre de 1886 dispuso la creación de un nuevo órgano consultivo dentro del Ministerio de Ultramar. Un nuevo Consejo que debía sustituir al anterior de Filipinas, pasando a denominarse Consejo de Ultramar.<sup>77</sup> El Gobierno declaraba entonces la voluntad de mantener una Corporación que había demostrado ser un eficaz auxilio en el desarrollo de la facultad reservada al Ejecutivo de dictar cuantas disposiciones fuesen precisas para el gobierno de las provincias de Oceanía y de las posesiones españolas en África. Un Cuerpo consultivo que había permitido, en definitiva, armonizar «la asimilación de aquellas provincias a la madre patria, con sus propias y peculiares necesidades».

Aunque el programa del Gobierno de V.M. sea la asimilación completa de las provincias de Ultramar y las colonias a la Metrópoli [...] —recordaba el Real Decreto de 31 de diciembre de 1886<sup>78</sup>— no es dado desconocer, sin olvidar la realidad, que a las provincias de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, y al Golfo de Guinea, no se puede aplicar sin pequeñas o grandes modificaciones, según los casos, la legislación peninsular.

Un Consejo que hasta ese tiempo había centrado su intervención en estos últimos territorios, por ser en ellos en los que el Gobierno había estado precisado de mayores garantías de acierto derivadas del estudio y asesoramiento que podían proporcionarle las personas competentes que conformaban el anterior Consejo de Filipinas.<sup>79</sup> Un

<sup>77</sup> C.L., año 1886, tomo 137, pp. 1239-1245.

<sup>78</sup> Continúa así explicando que la política asimilista es considerada por el Gobierno «no solo como política tradicional de España, sino como ley natural de los países que, sin egoísmo alguno, aspiren a extender más allá de los límites trazados a la patria por la estructura de la tierra, su genio, religión, lengua y costumbres...», *idem*.

<sup>79</sup> Recordaba el Gobierno en este punto el diferente tratamiento de que habían sido objeto unas y otras provincias ultramarinas en la Constitución, de suerte que, a tenor del art. 85, podían extenderse las nuevas

Consejo que, sin embargo, decidía ahora ampliarse también a las Antillas, argumentando la utilidad demostrada, con carácter general, por los Cuerpos consultivos de que se habían dotado otros países,<sup>80</sup> así como la eficacia, en concreto, del precedente Consejo de Filipinas,<sup>81</sup> y, lo que parecía definitivo, la inestable situación internacional y los posibles litigios en torno a la propiedad nacional en un futuro no muy lejano.<sup>82</sup> El nuevo Consejo nacía además con la vocación de continuar la labor desarrollada por el precedente de Filipinas, de suerte que no se olvidó tampoco la referencia expresa al «espíritu de asimilación que el Gobierno lleva y aún quiere llevar a mayor límite, igualando en lo posible la legislación y el organismo de Ultramar a los de la Península».

El Consejo de Ultramar inició sus sesiones hacia la mitad de enero de 1887.<sup>83</sup> Dotado de una estructura necesariamente más compleja que la del anterior Consejo de Filipinas, su planta respondía a las ampliadas competencias que se le conferían, de suerte que se dispuso su organización en cuatro Secciones que debían ocuparse, respectivamente, de los asuntos correspondientes a Cuba, a Puerto Rico, a Filipinas y a las posesiones españolas en África.<sup>84</sup> Cada Sección sería presidida por uno de los Vicepresidentes del Consejo<sup>85</sup> y estaría dotada de un número de Vocales entre seis y doce. El diferente número de Consejeros se justificó en atención a las diferencias

---

leyes a las Antillas, sin pérdida de tiempo aunque con la oportunidad y modificaciones convenientes, en tanto para Filipinas el Ejecutivo debía dictar cuantas disposiciones juzgase precisas.

<sup>80</sup> «El propósito de dar la más conveniente y adecuada solución a los problemas políticos, sociales y financieros que se presentan en las Colonias y las diferencias que los separan de los idénticos que se resuelven en las Metrópolis —comienza la Exposición de Motivos del Real Decreto de 31 de diciembre de 1886, C.L., año 1886, tomo 137, pp. 1239-1245—, han impulsado a los pueblos que ocupan los primeros lugares en la civilización a crear Juntas o Consejos especiales, con cuyos dictámenes han podido los poderes públicos hacer más sencilla la Administración y tener mayores garantías de acierto al resolver asuntos de índole especial y, a veces, contraria, por más que a primera vista aparezcan iguales a los que se presentan y resuelven en la Madre Patria».

<sup>81</sup> «El Consejo de Filipinas, sabia y oportunamente ideado y constituido por uno de mis dignos predecesores, hace más de quince años, ha producido desde sus primeras sesiones y durante este tiempo, tan beneficiosos resultados como debía esperarse de la competencia de sus Vocales...», *idem*.

<sup>82</sup> Así lo expresan de las siguientes palabras del Ministro Balaguer: «Mucho espera el Ministro que suscribe de los informes de este Cuerpo administrativo, pero cree que, en ningún caso, serán tan provechosos sus consejos como si alguien osara poner en duda los dominios de España y sus anejos y los límites de los mismos», *idem*.

<sup>83</sup> Las Minutas de las Actas de las sesiones celebradas por la Sección de Filipinas entre enero de 1887 y octubre de 1889, en A.H.N., Ultramar, 5315, exp. 11. Se conservan los registros de 198 sesiones.

<sup>84</sup> En relación a la denominación de cada Sección, uno de los Vocales asignados a la de Filipinas señaló —con ocasión de la discusión del texto del Reglamento de Régimen Interior del Consejo— la conveniencia de que se emplease en su lugar la más precisa de «Sección de Filipinas y demás posesiones de Asia y Oceanía», razonando que de las Marinas, Carolinas y demás archipiélagos no debían figurar como pertenecientes al Archipiélago filipino, Sesión de la Sección de Filipinas de 31 de enero de 1887, *idem*, doc. 1.

<sup>85</sup> A tenor del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Ultramar —aprobado por Real Orden de 27 de marzo de 1887—, los Vicepresidentes del Consejo, en cuanto que Presidentes de la Sección respectiva, debían convocar y presidir sus sesiones, nombrar a los miembros de las Comisiones encargadas de preparar los dictámenes sobre cada expediente y autorizar con su visto bueno las actas de la Sección, rubricando además los dictámenes elaborados por la misma, *ibidem*, 5313, caja 1, exp. 2, doc. 8 y 9.

existentes entre unos y otros territorios. Así, el menor número de Vocales asignado a las Secciones de Cuba y Puerto Rico —ocho y seis, respectivamente— respondía al hecho de que las Antillas gozaban de representación en Cortes y tenían una organización política y administrativa semejante a la de la Península. Al tiempo, se razonaba que la mayor dotación de la Sección de Filipinas —doce Vocales— tenía su razón de ser en la conveniencia de no alterar las representaciones de los intereses locales y de otros elementos que se habían fijado en 1870 y 1872 en relación al anterior Consejo de Filipinas. Finalmente, a la más modesta Sección de África se asignaron seis Consejeros.<sup>86</sup> La planta del Consejo se completaba con un Secretario General y cuatro Vicesecretarios, así como con el personal auxiliar preciso.<sup>87</sup>

La Presidencia del nuevo Consejo debía asignarse a un ex Ministro de Ultramar,<sup>88</sup> de suerte que el relevo producido en el Ministerio en otoño de 1886 llevó a Víctor Balaguer de nuevo a ese Departamento, en tanto el Ministro cesante, Germán Gamazo se incorporaba al recién creado Consejo de Ultramar en calidad de Presidente.<sup>89</sup> En noviembre de 1888, Balaguer tomaba de nuevo las riendas del Consejo hasta su supresión en el año siguiente.<sup>90</sup>

Bajo la Presidencia de Víctor Balaguer el Consejo impulsó diversos proyectos para la difusión del conocimiento de las provincias de Ultramar, reemprendiendo su participación en la Exposición de Filipinas que se había de celebrar en Madrid en 1887 y cuya Comisaría Regia presidía el propio Balaguer en su condición de Presidente del Consejo de Ultramar.<sup>91</sup> Con la vista puesta en la conmemoración del Cuarto Centenario, emprendieron, por ejemplo, la publicación de una Historia del Consejo de Indias, en cuya redacción participaron destacadamente don Justo Zaragoza y don Joaquín Maldonado Macanaz, a la sazón Vocales del Consejo.<sup>92</sup> De otra parte, se ocuparon en reunir objetos que irían destinados al Museo-Biblioteca de Ultramar,

<sup>86</sup> Real Decreto de 31 de diciembre de 1886, C.L., año 1886, tomo 137, pp. 1239-1245.

<sup>87</sup> El Secretario General del Consejo debía designarse de entre los Oficiales de la Secretaría, Letrados del Ministerio de Ultramar. A sus órdenes se colocaban los cuatro Vicesecretarios, todos ellos a su vez Oficiales del Ministerio de Ultramar. La plantilla de auxiliares se dotó con cuatro escribientes.

<sup>88</sup> Art. 13 del Real Decreto de 31 de diciembre de 1886, C.L., año 1886, tomo 137, pp. 1239-1245. Al igual que en el Decreto de 10 de abril de 1885, *ibidem*, año 1885, tomo 134, pp. 292-293, volvía a recordarse que, en caso de asistir el Ministro de Ultramar, la sesión sería presidida por éste.

<sup>89</sup> Nombrado Presidente del Consejo de Ultramar por Real Decreto de 31 de diciembre de 1886, tomó posesión en la sesión de 18 de enero de 1887. Por Real Decreto de 30 de noviembre de 1888 se admitió la dimisión que había presentado de su cargo de Presidente del Consejo, A.H.N., Ultramar, 5315, caja 1, exp. 4.

<sup>90</sup> Víctor Balaguer se incorporó al Consejo de Filipinas, en calidad de Presidente, el 20 de abril de 1885, habiendo sido designado por Real Decreto de 10 de abril de 1885, en atención a su condición de ex Ministro de Ultramar y de Fomento. Por Real Decreto de 30 de noviembre de 1888 fue nombrado Presidente del Consejo de Ultramar, permaneciendo en la Presidencia hasta la supresión del Consejo, *ibidem*, exp. 7.

<sup>91</sup> A.H.N, Ultramar, 5315, exp. 5.

<sup>92</sup> *Ibidem*, exp. 16.



en tanto los fondos de la Biblioteca que había venido formándose en el Consejo de Filipinas desde 1885 se incorporaron finalmente a los del Ministerio de Ultramar.<sup>93</sup>

Entre enero de 1887 y octubre de 1889 el Consejo de Ultramar informó además numerosos expedientes sobre los más variados asuntos. Entre los expedientes dictaminados por el Consejo de Ultramar, el propio Balaguer<sup>94</sup> destaca, por lo que se refiere al año 1888 —al tiempo al que él se refiere como el segundo período de su Ministerio—:

Un plan de colonización de nuestras provincias de Ultramar, e inmigración libre de trabajadores de las Antillas; un proyecto de puertos francos en las Antillas y Filipinas, en previsión de la apertura del Istmo de Panamá; los reglamentos interiores de las Cámaras de Comercio de Manila, de San Juan de Puerto Rico y de Ponce, por mí creadas; un proyecto para despachar lo más brevemente posible 40.000 expedientes sobre composición de terrenos en Filipinas; otro proyecto para el cultivo del ramio y otras semillas nuevas en Filipinas; otro proyecto para la creación de Granjas Escuelas; otro para la creación de un Banco Hipotecario en Filipinas; otro para designar el mejor sitio de apertura de un puerto comercial en Filipinas para los buques que procedan del Canal de Panamá; otro para establecimiento de colonias militares en Mindanao; otro para fomento de establecimientos españoles en Río de Oro; otro para construcción de una Casa Escuela de niñas en San Carlos [...].

Además, en el uso de su facultad de proponer al Gobierno nuevos proyectos, el Consejo estudió, en 1888, una Moción, a propuesta de la Sección de África, relativa al penoso estado de las posesiones españolas en el Norte del continente africano y la necesidad de establecer comunicaciones regulares y más frecuentes con las mismas, proporcionando el auxilio preciso a las guarniciones y habitantes de las islas Chafarinas, de Melilla, de Ceuta, de Perejil, o de los peñones de Alhucemas y de Vélez de la Gomera.<sup>95</sup>

### 2.3 Consejo de Filipinas y posesiones del Golfo de Guinea (1889-1899)

Apenas tres años después de la creación del Consejo de Ultramar, se acordaba su supresión y el establecimiento de un órgano consultivo de «proporciones más modestas». Un Consejo centrado tan solo en aquellos territorios que carecían de representación en Cortes, o, lo que es lo mismo, facultado para informar acerca de los negocios

<sup>93</sup> *Ibidem*, exp. 1.

<sup>94</sup> VÍCTOR BALAGUER, Memoria redactada por el Ministro de Ultramar D. Víctor Balaguer acerca de su gestión en el Departamento de su cargo, 2 vols., Madrid, Imprenta de Manuel Tello, 1888.

<sup>95</sup> Moción sobre política, comercio, colonización, etc.. en el continente africano, A.H.N., Ultramar, 5315, exp. 12.

filipinos y de las posesiones africanas. De este modo, el Real Decreto de 18 de octubre de 1889<sup>96</sup> optaba por el restablecimiento del antiguo Consejo de Filipinas «a fin de que informe y auxilie la gestión administrativa» de los asuntos del Archipiélago filipino y de Fernando Poo.

El restablecido Consejo de Filipinas y posesiones del Golfo de Guinea contó inicialmente con dieciséis Vocales, de los que doce serían elegidos de entre los individuos que reuniesen las condiciones establecidas en el propio Decreto de 18 de octubre de 1889 —[...]—, siendo los cuatro restantes el Subsecretario y los Directores del Ministerio de Ultramar, que tendrían la consideración de miembros natos del nuevo Consejo.<sup>97</sup> La planta establecida en 1899 fue modificada en el año siguiente, en el marco de lo que viene a ser una «refundación» del Consejo introducida por Real Decreto de 24 de octubre de 1890.<sup>98</sup> En su artículo 1º, la nueva disposición declaraba subsistente en el Ministerio de Ultramar el Consejo creado en el mes de octubre del año anterior «para los asuntos pertenecientes a las Islas Filipinas, Marianas, Carolinas y Palaos, y a las posesiones españolas del Golfo de Guinea». Añadía después que este Consejo «sería oído necesariamente en todos los asuntos de carácter general referentes a dichas regiones», precisión esta que no se había considerado previamente en relación a los anteriores Consejos instalados en el Ministerio de Ultramar. La indicación relativa a que el Consejo sería consultado necesariamente parece, pues, responder a la novedad que se había introducido justamente un año antes, en el tiempo en que fue establecido el Consejo de Filipinas y de las posesiones del Golfo de Guinea. Una novedad que entonces fue justamente de signo contrario, toda vez que se había dispuesto que el nuevo Cuerpo consultivo fuese oído siempre que el Ministro lo decidiese, lo que indudablemente casaba mal con la imagen de una institución que se pretendía presentar como algo más que un simple Cuerpo consultivo. Refundado de este modo el Consejo, en los siguientes años desarrollaron una considerable actividad, de la que puede resultar de interés, para concluir, la centrada en asuntos relativos a las posesiones españolas en el Golfo de Guinea y, en concreto, lo dictaminado por el Consejo cuando fue preguntado acerca de la conveniencia de aplicar a Fernando Poo los Códigos, Leyes de Indias, Juicios de residencia de las autoridades, etc... El Informe del Consejo, en el año 1894, venía a decir que, teniendo en consideración que:

[L]as posesiones españolas en el Golfo de Guinea, a las que en manera alguna puede darse el título de provincia, carecen actualmente de elementos, ni aún para constituir una colonia agrícola propiamente dicha, viniendo a formar, por un concepto, una estación naval, por otro y, en lo que concierne a las islas, una factoría, y siendo aún escasos los elementos así en Fernando Poo como en el

<sup>96</sup> G.M., núm. 292, del 19 de octubre de 1889.

<sup>97</sup> *Idem.*

<sup>98</sup> C.L., año 1890, tomo 145, pp. 686-690.

Continente para organizar con ellos, mediante tiempo y trabajo, una verdadera colonia. Recordando además que la población europea es en dichas posesiones insignificante y compuesta casi en su totalidad de funcionarios del Estado, que la extranjera, también muy corta, no profesa la Religión Católica, ni habla el español, ni es tampoco de pura raza europea, el Consejo de Filipinas no puede menos de juzgar que el segundo de los sistemas que ha apuntado, o sea el de legislar para un país en tales condiciones a medida que las necesidades se vayan presentando y tomando siempre en cuenta la opinión de aquellos pobladores, emitida en la forma que sea posible, puede evitar muchos de los inconvenientes que entraña el primer sistema, o sea, el de aplicar sin la debida preparación, no solamente la doctrina o el espíritu de los códigos peninsulares, fruto de una civilización muy avanzada, sino también aunque sea en parte la letra de los mismos.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> A.H.N., Ultramar, 5311, exp. 24.