

# **El marco normativo de la carrera civil de Ultramar (1852-1899)**

## **The legal regulation of the civil servants in Overseas (1852-1899)**

**Pedro ORTEGO GIL**

Catedrático de Historia del Derecho

Área de Historia del Derecho. Facultad de Derecho

Universidad de Santiago de Compostela

dportego@usc.es

Recibido: 2 de febrero de 2004

Aceptado: 13 de febrero de 2004

### **RESUMEN**

La regulación jurídica de los funcionarios de la Administración general del Estado de Ultramar siguió en la segunda mitad del siglo XIX las pautas marcadas para los funcionarios peninsulares. El estatuto de los funcionarios de Ultramar sufrió los cambios políticos de la Metrópoli y las alteraciones acaecidas en aquellos territorios. Su régimen jurídico fue objeto de sucesivas disposiciones generales: 1860, 1863, 1866, 1876, 1890, entre otras. Los principales problemas se centraron en la integración de la población autóctona en las categorías y clases inferiores, el establecimiento de sobresueldos para la retribución de los funcionarios allí destinados junto con los mecanismo de ingreso, ascenso y cesantía, que fueron variando de acuerdo con los criterios interesados de los Gobiernos de Madrid.

**PALABRAS CLAVE:** Funcionarios. Ultramar. Administración colonial.

### **ABSTRACT**

The legal regulation of the civil servants in Overseas State Administration continued into the second half of the XIX<sup>th</sup> century to set standards for the peninsular civil servants. The state of Overseas civil servants underwent political changes of the Metropolis and these alterations filtered down to those territories. The legal regime was object of successive general arrangements: 1860, 1863, 1866, 1876, 1890, amongst others. The main problems were centred on: the integration of the native population in inferior categories and classes, the establishment of extra payments for the remuneration of the civil servants sent there as well as deposit mechanism and promotion and suspension within the Administration, which were varying in agreement with the criteria and interests of the Governments of Madrid.

**KEY WORDS:** Civil servants. Overseas. Colonial Administration.

### **RÉSUMÉ**

La regulation légale des fonctionnaires de l'Administration générale l'État d'Outre-mer a suivi dans la deuxième moitié du XIX siècle les normes fixées pour les fonctionnaires péninsulaires. Le statut des

funcionarios d'Outre-mer souffrit les changements politiques de la Métropole et des alterations survenues dans ces territoires. Son régime légal était objet de sucesives dispositions générales : 1860, 1863, 1866, 1876, 1890. Les principaux problèmes on été centrés dans l'integration de la population autoctone dans les catégories et les classes inférieures, l'établissement d'un complément de salaire pour la retribution des fonctionnaires destinés là-bas avec les mecanismes d'entrée dans l'Administration, la promotion et la cessation qui changeaint d'accord aux critères intéressés des gouvernements de Madrid.

**MOTS CLÉ** : Foncionnaires. Outre-mer. Administration coloniale.

## ZUSAMMENFASSUNG

Das rechtliche Regelwerk der Beamten der allgemeinen Verwaltung des Staates von Ultramar folgte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts den Vorbildern für die Beamten der Peninsula. Das Statut der Beamten von Ultramar litt an den politischen Wechseln der Metröpoli und den wechsellvollen Veränderungen in jenen Gebieten. Ihre juristische Stellung war Gegenstand allgemeiner, hintereinander ablaufender Verfügungen: 1860, 1863, 1866, 1876, 1890 etc. Die Hauptprobleme zentrierten sich in der Integration der eingeborenen Bevölkerung in die niederen Kategorien und Klassen, im Aufbau von Besoldungszulagen für die Verteilung der Beamten, die dafür vorgesehen waren. Dies verband sich mit den Mechanismen von Zutritt, Beförderung und Ausscheiden aus der Verwaltung, die sich jeweils im Einklang mit den von den Regierungen in Madrid vorgegebenen Kriterien veränderten.

**SCHLÜSSELWÖRTER:** Beamte, Ultramar, Kolonialverwaltung.

El presente trabajo está temporalmente centrado en la segunda mitad del siglo XIX, si bien, por abordar el estatuto de los empleados públicos de aquellos territorios<sup>1</sup>, es obligado partir del Real Decreto de 18 de junio de 1852, el conocido como *Decreto de Bravo Murillo*, que es la norma común a todos los empleados públicos españoles y que provocó la necesidad de adaptar su contenido a través de normas particulares a las peculiaridades de las provincias y posesiones de Ultramar, de un lado; y, en el extremo contrario, las últimas medidas adoptadas por el Gobierno de Madrid en 1899 para solventar la situación de los funcionarios separados por adherirse a la autoridad norteamericana y de los excedentes por la derrota hispana, aun-

---

<sup>1</sup> Aunque han sido numerosos los administrativistas que han estudiado el estatuto jurídico de los funcionarios en España a partir del siglo XIX, sus referencias a los empleados de la Administración del Estado en Ultramar son escasas o nulas. De cualquier manera es conveniente consultar sus trabajos en la medida que permiten apreciar las pautas que siguieron las disposiciones destinadas a Ultramar, sus concordancias y discrepancias. Baste citar, entre otras, las obras de José Antonio García-Trevijano Fos, *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1970, Tomo III-1, en particular pp. 130-167. Alejandro Nieto, *La burocracia (El pensamiento burocrático)*, Madrid, 1976; *Estudios sobre la burocracia española*, Madrid, 1974; y, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativos*, Madrid, 1986. Carlos Carrasco Canals, *La burocracia en la España del siglo XIX*, Madrid, 1975. Rafael Jiménez Asensio, *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*, Madrid, 1989. Véase también Concepción García-Gallo, «El Estatuto de los empleados públicos según los Reales Decretos de 1844 y 1852», *Anuario de Historia del Derecho*, XLI, 1971, pp. 865-897.

que la última norma importante fuera el Decreto-ley de 13 de octubre de 1890. Viene a coincidir, casi en su totalidad, con la existencia del Ministerio de Ultramar, del que emanaron buena parte de los textos estudiados.

Desde 1837 se fueron promulgando normas particulares, la mayor parte de ellas con la finalidad de regular el gobierno y la administración en cada uno de los territorios de Ultramar, pero sin abordar en su conjunto el problemático asunto de los empleados públicos. La situación se agudizó tras el *Decreto de Bravo Murillo*, pues mientras se buscaba que la Administración peninsular respondiera a unos esquemas uniformes que no se consiguieron por la promulgación de normas departamentales<sup>2</sup>, la de Ultramar, o quizá mejor las Administraciones de Ultramar presentaban todavía instituciones propias de la Edad Moderna<sup>3</sup>, diferencias entre Cuba y Puerto Rico, de un lado, y Filipinas, de otro, entre otras muchas más matizaciones.

La mayor parte de estas disposiciones emanaron del Ministerio de Ultramar<sup>4</sup>. Si bien, como afirmara Cordero Torres, en 1941, aquella estructura ministerial era una «máquina servida por funcionarios de aluvión, las más de las veces improvisados, con que el Estado español atendía el desenvolvimiento de sus facultades soberanas en sus últimas posesiones»<sup>5</sup>. A ello es imprescindible añadir los habituales cambios ministeriales<sup>6</sup>, que impidieron mantener vigentes dichas disposiciones largo tiempo, de manera que hubo derogaciones, restablecimientos normativos, modificaciones por normas presupuestarias o necesidad de publicar actualizaciones de textos anteriores, entre otros problemas

A partir de las disposiciones que llamaré *peninsulares* el estatuto de los empleados de la Administración civil y económica de Ultramar fue, en lo más sustancial, el mismo que existía en la Península<sup>7</sup> y, por extensión, con problemas similares. Las

<sup>2</sup> Véase Jiménez Asensio, *Políticas...*, pp. 120-125.

<sup>3</sup> Baste citar la R.O. de 2-6-1873 suprimiendo las funciones de Gran Canciller de Indias.

<sup>4</sup> Una aproximación al mismo en Emma Montanos Ferrín, «El Ministerio de Ultramar», *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, pp. 557-578.

<sup>5</sup> José María Cordero Torres, *Tratado elemental de Derecho colonial español*, Madrid, 1941, pp. 53-54.

<sup>6</sup> Son interesantes las consideraciones que sobre los ministros de Ultramar hizo Juan B. Casas y González, *Estudios acerca del régimen y administración de España en ultramar: seguidos de una disertación sobre los caracteres de la civilización hispano-americana. La Guerra separatista de Cuba*, Madrid, 1896, pp. 326-334.

<sup>7</sup> Para la elaboración del presente trabajo, que se inserta en otro más amplio, he utilizado la *Gaceta de Madrid*, tanto en papel como en la versión digitalizada por el B.O.E.; la *Colección Legislativa de España* desde 1860 a 1899; el *Boletín Oficial del Ministerio de Ultramar (=B.O.M.U.)* entre 1869-1880; y, la *Compilación legislativa del Gobierno y Administración Civil de Ultramar*, Madrid, 1886-1890. Los textos esenciales también se hallan publicados en Marcelo Martínez Alcubilla, *Diccionario de la Administración española: compilación de la novísima de España peninsular y ultramarina en todos los ramos de la Administración pública*, Madrid, 1877-1880, 3ª ed., junto con los sucesivos Apéndices anuales. También puede consultarse para realizar los oportunos cotejos, *Estatutos históricos de los funcionarios de la Administración civil del Estado (1828-1963)*, compilación, revisión y comentarios de Ricardo González Antón, Madrid, 1996. Tomás Ramón Fernández y Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977.

circunstancias, sin embargo, exigieron introducir variantes o especificidades para adaptar dicha estructura a las peculiaridades de Cuba, Puerto Rico, Filipinas, Goán y Fernando Poo. A ello hay que añadir dos elementos cruciales para entender la regulación de los empleados públicos destinados en aquellos territorios: sus retribuciones, en particular los sobresueldos, y las restricciones o facilidades establecidas para incorporar como funcionarios a la población autóctona. La conjunción de estos y otros elementos —nombramientos, oposiciones, traslados, permutas, cesantías, etc.— fue configurando no sólo la administración civil ultramarina —aunque los altos puestos fueron desempeñados por militares—, sino también la de cada uno de los territorios enumerados<sup>8</sup>. En ocasiones con dificultades añadidas, como ocurría con los territorios del Golfo de Guinea, puesto que, como recordaba Cordero, «entre las turbulentas Antillas y la lejana Filipinas, la acción oficial apenas recordaba la existencia de Fernando Poo, servido por un Negociado a cargo de un oficial, que a veces tardaba nueve meses en comunicarse con la Colonia, por medio de algún barco extranjero»<sup>9</sup>.

Para solucionar el amplio vacío normativo, desde 1860 se fueron dictando disposiciones que tratarán de abordar, desde una perspectiva genérica, el estatuto del funcionario en los territorios de Ultramar<sup>10</sup>. En buena parte de ellas, sus exposiciones

---

<sup>8</sup> Como muestra, cabe citar no sólo las respectivas leyes de presupuestos, sino también otras disposiciones propiamente administrativas destinadas a cada una de las provincias o posesiones. Para Cuba: Ley de 15-3-1895 de bases para el régimen de Gobierno y Administración de la isla de Cuba (*Gaceta de Madrid* de 23-3-1895); R.D. de 17-8-1854 mandando reunir en el Gobierno superior civil de Cuba las atribuciones de la Administración superior activa; R.D. de 25-11-1863 reformando la organización de las oficinas del Gobierno superior civil de la isla de Cuba; R.D. de 28 de marzo de 1867 (*Gaceta de Madrid* de 30-4-1867) reformando el sistema administrativo de Cuba; R.D. de 26 de noviembre de 1867 reformando la organización civil y económica de Cuba, y deslindando las facultades y atribuciones de sus autoridades; R.D. de 18-9-1890 para el restablecimiento de la Dirección general de Administración civil de la Isla de Cuba (*Gaceta de Madrid* 24-9-1890), consecuencia de lo establecido en el art. 21 de la Ley presupuestaria para Cuba de 18-6-1890. Respecto de Puerto Rico: Ley de 5-6-1893 de bases para el de gobierno y administración de Puerto Rico (*Gaceta de Madrid* de 6-6-1893). Para Filipinas: D. de 13-10-1871 suspendiendo los Decretos de la Regencia del Reino de 16 de agosto y 2 de octubre de 1870, creando un Cuerpo de administración civil para las islas Filipinas y restableciendo la legislación anterior; R.O. de 20-7-1897 por la que se aprobaba el Reglamento orgánico para el régimen y gobierno de la Dirección General de Administración civil de Filipinas (*Gaceta de Madrid* de 3-8-1897). Sobre Fernando Poo y restantes posesiones africanas: D. de 12-11-1868 dictando disposiciones para la colonización de Fernando Poo, Annobon y Corisco, y modificando el sistema de gobernación y administración de aquellas posesiones; R.D. de 17-2-1888 orgánico de la Administración de las posesiones españolas en el Golfo de Guinea; R.D. de 15-10-1890 sobre el gobierno y administración de aquellas posesiones. Omito todas las referencias por ser muy numerosas y exceder de las pretensiones de este trabajo.

<sup>9</sup> Cordero Torres, *Tratado...*, p. 54.

<sup>10</sup> El Proyecto de Ley orgánica de empleados civiles de 1855 no afecta a los de Ultramar, todavía integrados en el de Marina y Ultramar. *Diario de sesiones de las Cortes constituyentes*, Madrid, 1856, tomo II, sesión de 30-1-1855, pp. 1.151-1.152.

de motivos insistirán en los mismos objetivos: nombramientos en virtud de criterios objetivos y no atendiendo a la discrecionalidad del Ministro de turno; y regular, una vez ingresados en tal Administración, la carrera administrativa en materia de ascensos, turnos, traslados, licencias o viajes a destino. Aunque la realidad siempre desbordaba las previsiones, cayendo irremediabilmente en la empleomanía y soportando los excesos el Tesoro público.

El mencionado Decreto de 1852 tuvo su proyección, en cuanto a la jerarquía administrativa ultramarina, en el R.D. de 9 de julio de 1860 en el que se recogían algunas medidas referentes a la organización de la Administración civil en las provincias de Ultramar, aun antes de la creación de un Ministerio específico pues esta disposición emanó del entonces Ministerio de la Guerra y Ultramar, cuyo titular era O'Donnell. En su preámbulo se fijaba, en parte, el problema: «una disposición orgánica que regule el ingreso y ascenso de los empleados de Ultramar en los diferentes ramos civiles de su vasta y complicada administración, es una de las reformas con más ahínco reclamadas por la experiencia». O'Donnell trataba de conciliar dos principios sobre los que girarán los debates políticos: «estabilidad del empleado público y el de la libre y prudente erección del poder central, de manera que se neutralicen en beneficio del Estado y sus agentes, quitando a ambos principios lo que pudieran tener de exagerados en su aplicación absoluta». Para el Gobierno de la *Unión Liberal*, el Estado necesitaba de «servidores que merezcan su ilimitada confianza, como uno de los extensos y múltiples resortes que constituyen su fuerza y prestigio» y, al mismo tiempo, «no es menos conveniente a la ordenada gestión de los negocios públicos evitar la variación continuada de los empleados, y el consiguiente aprendizaje que siempre cede en detrimento de una bien entendida Administración, dando a los funcionarios la estabilidad posible por medio de un sistema que establezca garantía para los ascensos, y ofrezca segura recompensa a la honradez, a la aplicación y al celo». Principios que se proyectaban en la fijación de un orden de ascensos determinado y constante entre clases y categorías, evitando las arbitrariedades en los nombramientos; y en la imposibilidad de remoción de los funcionarios o en la provisión de los puestos administrativos, «a impresiones del momento ni a influencia de circunstancias transitorias, que no siempre concuerdan con los verdaderos y permanentes intereses del Estado»<sup>11</sup>. Vana declaración de intenciones.

En este sentido, el R.D. de 9 de julio de 1860 trataba de asentar un principio objetivo en la determinación de los ascensos a través de la estabilidad de puestos y el estímulo para ascender, pero al mismo tiempo atribuyendo al Gobierno un amplio margen en la asignación de algunos destinos. Por ello, O'Donnell si por un lado reconoce «el justo título de la antigüedad rigurosa para optar al primer turno de

---

<sup>11</sup> Este Decreto comenzaría a regir el 1 de enero de 1861 (art. 50), por lo que dicho período de *vacatio legis* permitía ir adoptando las medidas imprescindibles en las provincias de Ultramar para su cumplimiento.

aquellos (ascensos), limita en el segundo la elección a los cesantes de igual categoría, o a los empleados de la inmediata a la del destino vacante, con el objeto de estimular y premiar en este caso méritos distinguidos o servicios importantes... Y si se da mayor amplitud a las facultades electivas del Gobierno en el turno tercero, fúndase en la necesidad por una parte de descargar en lo posible el presupuesto de las clases pasivas, y de otra en la reconocida conveniencia de introducir periódicamente en la Administración de las provincias de Ultramar los adelantos, las ideas y hasta las costumbres de la Península, llevando a la primera funcionarios de la segunda, o personas de ilustración y de conocimientos probados». El último inciso es bien significativo de las ideas que se tenían en la Metrópoli y, como tendremos oportunidad de comprobar, con otras palabras se fue reiterando en normas posteriores. Reiteración que afirma el incumplimiento de tales objetivos. Pero también plantea dos cuestiones fundamentales: el origen de la mayor parte de los empleados públicos de Ultramar<sup>12</sup> y que ningún Gobierno renunció a un amplio grado de discrecionalidad en su designación, directa o indirectamente.

Además de lo expuesto, el conocido como *Decreto de O'Donnell*, trató de unificar en lo posible las Administraciones peninsular y ultramarina, para cuyo propósito intentó establecer en la última «categorías iguales, aunque con menos graduaciones, porque la importancia de los destinos no las consiente todas a las que señaló el Real Decreto de 18 de junio de 1852, adoptando también el sueldo como la base más segura para la regularización de aquellas», señalando los problemas que se planteaban, por ejemplo con los intendentes de Ultramar. El principio era asimilar pero no igualar por completo. El art. 1 del R.D. de julio de 1860 determinó que los funcionarios de la Administración de Ultramar se dividirían en las siguientes categorías de acuerdo con un criterio retributivo (art. 2), sin duda el único posible para unificar destinos diversos:

1ª. Jefes de administración de primera clase, que se correspondía a los Intendentes de Ejército y de la Real Hacienda.

2ª. Jefes de administración de segunda clase, a la que pertenecerían los funcionarios cuyo sueldo excediera de los 5.000 pesos.

3ª. Jefes de administración de tercera clase, en la que se integrarían los empleados cuya dotación estuviera comprendida entre los 4.000 y 5.000 pesos.

4ª. Jefes de Negociado, que serían los funcionarios con un sueldo inferior a 4.000 pero superior a 2.000 pesos.

5ª. Oficiales, pertenecerían a ella los funcionarios cuyo sueldo excediera en Cuba de mil pesos o en Puerto Rico y Filipinas de 800, pero no alcanzara los 2.000 pesos. Adviértase la diversidad de éstos, ya que daría lugar a una posterior reestructuración de los mismos.

---

<sup>12</sup> Cabe recoger lo apuntado por Cordero Torres, *Tratado...*, p. 68, pues «la existencia de los núcleos indígenas puede alterar el anterior cuadro cuando alcanza un grado sumo de desarrollo. Entonces se crean cuadros administrativos mixtos, más o menos encubierto bajo el predominio de los colonizadores». Afirmación que puede aplicarse al estatuto de los funcionarios.

Los empleados de la Administración que no alcanzaran la retribución mínima se incluirían en la categoría de los aspirantes<sup>13</sup>, a los que no se les reconocía la consideración de funcionarios mientras no ascendieran a la categoría de oficial y salvo derechos adquiridos (art. 3). Debe recordarse que el concepto de categoría es personal y no objetiva, lo cual implica separar dentro de la Administración «lo que se es y lo que se hace» como apuntara García-Trevijano Fos<sup>14</sup>, o en palabras de Nieto la categoría sirve para determinar la situación (derechos y obligaciones) de cada empleado público, pero no se corresponde con lo que se denominaría puestos de trabajo<sup>15</sup>.

El ingreso en la Administración civil de Ultramar se haría por la quinta categoría, la de oficiales, y además de una edad mínima de dieciocho años, requería buena conducta y aptitud para el cargo, aunque serían preferidos los que la justificaran con algún título académico (art. 7). Para cubrir las vacantes que ocurrieran en las cuatro últimas categorías de funcionarios se acudió al sistema de turnos: la primera se cubriría mediante ascenso por rigurosa antigüedad de servicios en la provincia donde se hubiera producido; la segunda a elección del Gobierno entre cesantes o funcionarios en activo sin limitación territorial; y la tercera a elección del Gobierno entre funcionarios que solicitaran pasar a Ultramar o «entre personas de aptitud reconocida en carrera científica o literaria» (art. 12).

La creación del Ministerio de Ultramar por el Real Decreto de 15 de julio de 1863 (*Gaceta de Madrid* de 8-8-1863) implicó la necesidad de proceder a una reforma en profundidad de la estructura administrativa en los territorios bajo su control, comenzando por regularizar el estatuto de los funcionarios, ya que si bien el Decreto de 1860 había supuesto un considerable avance no había resuelto los problemas planteados al entremezclarse las situaciones heredadas, las viejas prácticas administrativas coloniales, las diferencias entre territorios y la necesidad de adecuar la situación jurídica de dichos empleados contando con los antecedentes peninsulares. En definitiva, era imprescindible regular la situación de los empleados de los Ministerios de Gobernación, Hacienda y Fomento destinados en las provincias de Ultramar, en la medida que pasaron a integrarse en el nuevo departamento, ya que a través de ellos se buscaría el progreso de dichos territorios, lo cual supondría un aumento en «las atenciones del servicio, exigiendo para hacer frente a ellas un personal más caracterizado y numeroso que el que hasta ahora ha habido», ya expli-

---

<sup>13</sup> A tenor de su regulación en el R.D. de 18-6-1852, que nos puede servir de guía en este punto, García-Trevijano Fos, *Tratado de Derecho administrativo*, III-1, p. 135 consideraba que a pesar de calificarse a los aspirante de categoría «en realidad no es tal, sino más bien una situación expectativa para ingresar en un Cuerpo», de manera que «no se configura como un escalón para llegar a oficial, sino como una categoría *a se*».

<sup>14</sup> *Tratado de Derecho administrativo*, III-1, p. 132.

<sup>15</sup> Alejandro Nieto, *La retribución de los funcionarios en España (Historia y actualidad)*, Madrid, 1967, p. 132.

tado en el preámbulo del decreto. Sin olvidar la notable repercusión que tuvo a lo largo del período estudiado la mejora en las comunicaciones.

El R.D. de 15 de julio de 1863 (*Gaceta de Madrid* de 8-8-1863) por el que se organizaba la carrera administrativa y la situación de los citados empleados, fue más allá que su precedente, ya que si bien admitía que los grados jerárquicos establecidos en 1860 eran aceptables «porque la experiencia los ha sancionado como buenos, y ofrecen además la ventaja de asimilar los empleados de todas las provincias de Ultramar», su relación no era completa. Para facilitar tal adecuación, este Decreto instauró la categoría de los *Jefes superiores de Administración* «teniendo en cuenta —señalaba la exposición de motivos— la importancia de las funciones encomendadas a los Intendentes, la cuantía de los sueldos que disfrutaban, y la consideración de que, siendo a las veces elegidas para estos cargos personas que han desempeñado en la Península Direcciones generales o alcanzado en la política una posición elevada sería anómalo rebajar su categoría disminuyendo su prestigio, en vez de realzarlo, como conviene en todas partes, y muy particularmente en la Administración ultramarina». Lo cual favorecerá el sistema de libre designación para destinos rodeados de connotaciones políticas, diferenciándolos de los puestos puramente administrativos. El problema, señalado por García-Trevijano Fos, era que «se confunde el cargo político con el de libre nombramiento, y la confusión va a perdurar porque no existiendo conexión objetiva o funcional de la categoría con la tarea que se realiza, todo queda en un aspecto personal del nombrado». De manera que habría que particularizar si el Gobierno designa libremente a un funcionario que reuniera las condiciones reglamentariamente exigidas; o lo nombra entre los de la categoría inferior sin ningún requisito añadido; o si recayera en un individuo que no perteneciera a la Administración y que, por tal hecho, adquiriera la condición de funcionario<sup>16</sup>.

La jerarquía administrativa y, en definitiva, la carrera administrativa establecida en 1863 partía de su determinación conforme a los siguientes parámetros<sup>17</sup>: sueldo de las diferentes categorías y clases; diferente dotación según las islas y con arreglo al punto de residencia de los funcionarios; forma de verificarse los nombramientos interinos por parte de los Gobernadores Capitanes Generales; junto con los traslados, permutas y condiciones en las que los funcionarios peninsulares podían pasar a la Administración de Ultramar; cesantías y jubilaciones<sup>18</sup>. Medidas completadas con

<sup>16</sup> *Tratado de Derecho administrativo*, III-1, p. 145.

<sup>17</sup> Arts. 3 y 4 del R.D. de 15-7-1863. Debe recordarse que el Gobierno había presentado el 20-5-1862 ante el Congreso de los Diputados un proyecto de ley sobre empleados públicos, que no llegó a discutirse aunque algunos preceptos referidos a clases pasivas estuvieron vigentes en virtud de la Ley de presupuestos de 1864. Una concisa referencia en Carrasco, *La burocracia...*, pp. 254-255.

<sup>18</sup> Con respecto a estas últimas, la exposición de motivos del Decreto de 1863 era suficientemente explícito: «no sería prudente limitar con exceso la acción del Gobierno respecto a la facultad de declarar las cesantías y jubilaciones, pues debe ser aquella tanto más libre y desembarazada, cuanto más apartadas se encuentren las regiones en que ha de ejercitarse». Quedan reguladas en su capítulo quinto.



la obligación de formar escalafones o, en su defecto, estar a las hojas de servicio. Lo apuntado repercutía, como manifestaba el ministro José de la Concha, en que «teniendo en cuenta las diferencias esenciales que existen entre unas y otras Antillas, y entre estas y Filipinas, y fundándose en las consideraciones que han servido de norma para la fijación de las categorías y sueldos, ha creído indispensable establecer reglas distintas que determinen en cada una de las provincias de Ultramar las vacantes que han de proveerse en empleados de la Península, y las que deben reservarse a los que sirven en aquellas». Se asentaba el sistema de turnos para cubrir las vacantes entre la Península y Ultramar. Para cubrir las vacantes que se produjeran en la respectiva categoría, se alteró el sistema de turnos atendiendo a la categoría y clase, en consideración al territorio de Ultramar, conjugándolo con un riguroso procedimiento en el que se entremezclaba la antigüedad, la designación por el Gobierno y la procedencia peninsular o ultramarina del funcionario<sup>19</sup>. Pero adviértase que de la integración de los naturales de aquellos territorios nada se decía. Esta cuestión se convertirá en uno de los principales agravios dirigidos contra la Metrópoli.

El ingreso en la carrera administrativa de Ultramar se haría mediante examen en la medida que demostraba «una capacidad absoluta de un grado suficiente», rechazando el concurso, y dando preferencia a quienes hubieran obtenido un título académico al permitirles ingresar en ella en una clase más elevada. Incluso se fijaron unos límites de edad: ni menor de dieciséis años ni mayor de treinta (art. 19). Para su desarrollo, la R.O. de 26-8-1863 fijó las reglas para llevar a efecto la organización de la carrera administrativa en las provincias de Ultramar con carácter general, estableciendo que las respectivas secretarías de los Gobiernos superiores civiles y de las Superintendencias «establecerán los ejercicios a que han de sujetarse, y las materias sobre que podrá girar el examen de los aspirantes y escribientes, en armonía con la índole de los negocios en que deban ocuparse» (art. 4). La composición de las Comisiones juzgadoras variaba, pero en todas ellas participaban un jefe de administración y un catedrático o profesor público. Los exámenes debían ser *severos*. Pero el Gobierno se reservaba la posibilidad de facilitar el ingreso a través de las oficinas terceras cuando el turno de provisión le correspondiera a aquel, si los aspirantes hubieran obtenido título académico o desempeñado cargos públicos en ayuntamientos, juntas de beneficencia y de comercio «u otras análogas» (art. 18 del R.D. 15-VII-1863). Parece encubrir una vía para beneficiar a las oligarquías locales y, desde luego, a los peninsulares.

En virtud de lo establecido en la R.O. de 26 de agosto de 1863, el R.D. de julio comenzaría a regir «desde la fecha en que los respectivos Gobernadores Capitanes generales pongan el cúmplase a la orden con que les ha sido comunicado» (art. 1), lo cual suponía que en cada territorio entró en vigor en fechas diferentes, aunque

---

<sup>19</sup> Arts. 1 a 7 de la R.O. 12-11-1863; arts. 1 a 6 de la R.O. 20-11-1863; arts. 1 a 4 de la R.O. 5-12-1863.

para facilitar su aplicación inmediata se establecía la obligación de proceder a la formación de los reglamentos que permitieran en cada una de las islas la ejecución del *Decreto O'Donnell* (art. 2). Fruto de tal disposición, se dictaron otras complementarias que afectaron de modo particular a Cuba y Puerto Rico (R.O. de 12-11-1863), Filipinas (R.O. de 20-11-1863) y Santo Domingo (R.O. de 5-12-1863).

Al año siguiente, el art. 16 de la Ley de presupuestos de 25 de junio de 1864 estableció, con carácter general, las reglas para el ingreso y ascenso en las carreras de la Administración pública, pero entendiendo que sólo afectaba a la del Estado en la Península<sup>20</sup>. No obstante, en mi opinión, al igual que había sucedido con anterioridad, esta norma se convertía en el punto de referencia obligado para los funcionarios de Ultramar, aun cuando no conste explícitamente, al marcar las pautas y estar presente en todas las normas estatutarias la búsqueda de la uniformidad. Por su parte, el art. 10 de la Ley de 15 de julio de 1865 volvió a ratificar la vigencia de su precedente, «entretanto que se publique la Ley general de empleados», en materia de ingreso y ascenso en la Administración civil y económica, agregando que «por regla general habrá de preceder examen para el ingreso en los diversos ramos de la Administración».

Hay que esperar, sin embargo, al R.D. de 4 de marzo de 1866 (*Gaceta de Madrid* de 10-3-1866), por el que se aprobaba el *Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración del Estado* para comprender la nueva configuración que se pretendió dar a la situación jurídica de los funcionarios de Ultramar<sup>21</sup>. A partir de dicho texto se elaboró, con las oportunas modificaciones y con la idea de guardar la posible uniformidad —la unidad se presenta como imposible— entre las Administraciones generales de la Península y Ultramar, el R.D. de 3 de junio de 1866 por el que se aprobaba el *Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración pública de Ultramar* (*Gaceta de Madrid* de 8-6-1866). Así se reconocía en la exposición de motivos, puesto que si los RR.DD. de 1860 y 1863 habían seguido las pautas de R.D. de 18 de junio de 1852, la promulgación de la Ley presupuestaria de 25 de junio de 1864 y del Reglamento citado de 4 de marzo de 1866 hacían imperioso dictar otro para las provincias y posesiones ultramarinas: «la primera constituye la base legal para la más genuina y completa aplicación de los principios que sirvieron de guía al redactar los preceptos vigentes hoy en Ultramar,

---

<sup>20</sup> Sobre la Ley presupuestaria de 1864, Jiménez Asensio, *Políticas...*, pp. 130-132.

<sup>21</sup> Con anterioridad, un R.D. de 1-3-1865 había dispuesto la creación de una Comisión para la redacción de un proyecto de ley que determinara «las circunstancias que han de concurrir para el ingreso, ascenso, recompensa, traslación, suspensión, cesantía, jubilación y separación de los empleados públicos en los diversos ramos». Sobre el Estatuto de O'Donnell, José Antonio García-Trevijano Fos, «Un desconocido precedente de la función pública española: el Estatuto de O'Donnell de 1866», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 2-3, 1969, pp. 141-149; y, *Tratado de Derecho administrativo*, III-1, pp. 146-165. Carrasco, *La burocracia...*, pp. 242, nota 23, y 255-256.

y el segundo ha trazado el método y el orden con que pueden reproducirse y modificarse». Todo bajo tres premisas: conservando en esencia la asimilación entre ambas Administraciones como objeto, la unidad como punto de partida y como fin una justa retribución «de los servicios que se prestan en climas insalubres y en regiones en que es más costosa la vida». Para Cánovas la finalidad buscada era mantener iguales categorías y clases que en la Península, forma de ingreso y ascenso, pero diferente retribución de acuerdo con las condiciones de cada destino<sup>22</sup>, cuestión que, según él, no había conseguido el Decreto de 1863. Y es que los haberes de estos empleados públicos era una cuestión crucial en la medida en que era innegable que «las condiciones de las provincias de Ultramar requieren mayor suma de medios pecuniarios con que atender al decoro del cargo que se desempeñe, a las exigencias nacidas de la residencia satisface el nuevo precepto al señalar un sobresueldo que para lo sucesivo habrá de estar con ellas perfectamente relacionado»<sup>23</sup>.

A pesar de tal objetivo, no debe desconocerse que la configuración de la Administración ultramarina exigía que el Gobierno pudiera determinar los criterios que permitieran atribuir los destinos administrativos o, dicho desde otro ángulo, fijar las restricciones para que los funcionarios de Ultramar fueran fieles o al menos adictos a la Monarquía, diferenciando cargos sujetos a intervención política y destinos meramente burocráticos, sobre todo, a efectos de su nombramiento. Así lo reflejó Antonio Cánovas al manifestar que, si bien eran aplicables a dichos territorios el Reglamento peninsular, «la conveniencia sin embargo de que ciertos puestos recaigan en personas de carreras y condiciones especiales, y la necesidad imperiosa de establecer reglas fijas que relacionen a dichos funcionarios con los que desempeñan sus cargos en las provincias ultramarinas, exigen que se introduzcan en aquel mandato soberano, respecto al particular de que se trata, algunas modificaciones accidentales». Incluso, será más franco al resaltar, inmediatamente, que «sobre el ejercicio de estas atribuciones pesa en Ultramar una responsabilidad mayor que en otros puntos, porque el problema de la organización administrativa, en sus bases esenciales sobre todo, no sólo toca allí con dificultades de orden público, sino con altas

---

<sup>22</sup> La exposición de motivos afirmaba que el Reglamento de Ultramar «reproduce fielmente las disposiciones capitales del de 4 de marzo, y consigna a la vez como principio, el más fecundo en consecuencia de toda la reforma, no ya la igualdad de categorías y clases, como se hizo en los dos últimos mencionados años (1860 y 1863), sino también la de sueldos por razón de los empleos, considerándose la diferencia entre los asignados a los mismos y lo presupuestado para los destinos como abono legítimo por razón de una residencia que exige mayores gastos». Archivo del Consejo de Estado, *Ultramar*, U-034-024, Dictamen (28947) sobre el Proyecto de Reglamento de empleados de las diferentes carreras de la Administración civil (1866); y, U-025-116, Dictamen (35654) sobre modificación de los arts. 50 al 102 y 104 del Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración pública en las provincias de Ultramar (1867).

<sup>23</sup> Sobre los criterios y cantidades que percibían los empleados públicos en general, Nieto, *La retribución de los funcionarios...*, pp. 123-201 para el período aquí estudiado.

cuestiones de seguridad nacional». Sin incidir también en la idea de abaratar los gastos que conllevaba la Administración de Ultramar.

En lo sustancial el Reglamento de 3 de junio de 1866 se estructura en una *Primera Parte* dedicada por completo al Ministerio de Ultramar y las dependencias madrileñas, estableciendo el art. 1 que se regirían por el Reglamento de 4 de marzo de 1866 con las modificaciones que se introducían los arts. 2 a 13. Es la *Segunda Parte* la que regula la *Administración provincial*, rúbrica que, sin entrar en otras consideraciones, sólo regulaba la Administración del Estado en las provincias de Ultramar, sin que se refiera a la provincial en sentido estricto. Los títulos de esta parte reproducen las rúbricas del Reglamento de 4-3-1866, aun cuando el Título V añadía la cuestión relativa al abono de haberes, el VI no era *del término para tomar posesión de los empleos civiles* sino simplemente *de la toma de posesión de los empleados civiles*, el VII del Reglamento de marzo —separación de los empleados de la Administración civil— se suprimía, y se introducía un Título X para las cesantías y jubilaciones, y demás derechos de los empleados de Ultramar<sup>24</sup>. La vigencia de ambos Reglamentos discurrió por sendas diferentes, sobre todo porque el peninsular fue derogado en virtud del R.D. de 13 de julio de 1866 tras el consabido cambio de Gobierno<sup>25</sup>, en este caso de O'Donnell por Narváez y a los tres días de verificarse.

Una diferencia sustancial entre los Reglamentos peninsular y ultramarino se encontraba en la retribución de los funcionarios. El art. 15 del Reglamento de 3 de junio de 1866, a diferencia del Reglamento peninsular, no sólo fijó los sueldos personales de los funcionarios y excluyó a los aspirantes a oficial de retribución, sino que estableció el sobresueldo: «Los empleados de las cuatro primeras categorías indicadas -jefes superiores, jefes de administración, jefes de negociado y oficiales-, además de los sueldos que respectivamente quedan señalados, disfrutarán un sobresueldo por razón de residencia». Los empleados peninsulares no gozaban de este derecho económico. Precepto completado con lo previsto en el art. 116 del citado Reglamento, que constituye su disposición transitoria, al disponer que en el presupuesto de 1866-67 figuraran los sueldos y categorías de los empleados de Ultramar, así como «los sobresueldos que deben disfrutar con arreglo a la importancia de las poblaciones en que residan los empleados, al carácter de los destinos y al tiempo de su desempeño. Estos sobresueldos equivaldrán por ahora a la diferencia entre el sueldo señalado en el art. 15 y el que hoy tengan asignado o se les asignase en los

---

<sup>24</sup> La cláusula derogatoria se recogía en el art. 115: «Quedan derogadas todas las disposiciones dictadas hasta hoy que se opongan al presente reglamento, el cual no podrá ser modificado en todo ni en parte sin audiencia del Consejo de Estado». No debe tampoco olvidarse que seguía sin resolverse de forma pacífica el estatuto del funcionario peninsular desde una perspectiva general.

<sup>25</sup> Como puso de manifiesto Carrasco, *La burocracia...*, p. 256, aunque Narváez justificó la derogación del Reglamento en la vulneración del art. 45.9ª de la Constitución de 1845, que atribuía al monarca la prerrogativa de «nombrar todos los empleados», la motivación era de naturaleza política: el cambio de Gobierno.

presupuestos vigentes». No tardarían en establecerse ciertas limitaciones al cobro de los sobresueldos amparándose en su verdadera finalidad.

El art. 24, al igual que el art. 13 del Reglamento de 4 de marzo de 1866, establecía tres modalidades de ingreso para «los que no hubiesen servido anteriormente al Estado» en las tres últimas categorías: para ingresar en la clase de subalternos se exigía ser mayor de dieciséis años, acreditar buena conducta moral y tener la conveniente aptitud; los que trataran de ingresar en la categoría de aspirante a oficial, la misma edad, buena conducta moral y demostrar su aptitud para el respectivo ramo en examen público, aunque prefiriendo, en caso de igualdad, a quien tuviera el título de bachiller o acreditara estudios superiores o de Facultad; y, para ingresar en la categoría de oficial, se exigía ser mayor de veintidós años, buena conducta moral y tener el grado de licenciado o doctor en Derecho civil o administrativo, «o un título académico que acredite haber terminado una carrera superior o especial facultativa». Los exámenes se realizarían tanto en Madrid como en las capitales de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, ante Tribunales para cada ramo<sup>26</sup>. No obstante la regla general, además de las circunstancias del art. 24 y de la superación del examen, «podrán exigirse a los que ingresen en las carreras civiles otras cualidades y requisitos, según la índole especial de las funciones de cada ramo»<sup>27</sup>. Pero, el art. 112, incluido dentro de las Disposiciones generales, del Reglamento de 3 de junio de 1866 estableció que «las plazas que nuevamente se crearen, así en el Ministerio como en las dependencias de Ultramar por virtud de ley o disposición reglamentaria que las autorice, no se considerarán como vacantes, y serán provistas libremente en individuos que reúnan las circunstancias de ingreso o ascenso requeridas». Indudablemente esta facultad permitía una amplia discrecionalidad al Gobierno en la asignación de puestos a personas adictas<sup>28</sup>.

También el Reglamento de junio de 1866 se ocupó de los escalafones, siguiendo las pautas establecidas por la norma peninsular. De manera que «todos los empleados de las diversas carreras civiles en cada una de las posesiones de Ultramar figurarán en escalafones especiales que se publicarán anualmente», separándolos por los ramos siguientes: Consejos de Administración, Tribunales de Cuentas, Administración civil, Administración de Correos, Administración de Hacienda, Aduanas, funcionarios periciales y funcionarios de archivos. Los funcionarios enumerados en su art. 16, es decir, aquellos a los que no se aplicaba el Reglamento en

---

<sup>26</sup> Art. 25 del Reglamento de 3-6-1866, que reproduce el art. 14 del Reglamento de 4-3-1866. Por R.D. 1-4-1878 se dispuso que, tanto los Tribunales de oposición que se constituyeran en Cuba y Puerto Rico como en la Corte, con arreglo a las leyes y reglamentos, se publicaran en los periódicos oficiales y se pusieran de manifiesto con treinta días de anticipación al que hubieran de comenzar los ejercicios, junto con los programas correspondientes.

<sup>27</sup> Art. 27 del Reglamento de 3-6-1866, que reproduce el art. 16 del Reglamento de 4-3-1866.

<sup>28</sup> En cualquier caso, la R.O. aclaratoria de 22-11-1885 entendió que ya no estaba vigente.

lo referente a nombramiento, ingreso y ascenso pero con la excepción de los acabados de mencionar, tendrían escalafones especiales en los que se establecería la igualdad de sus categorías, clases y sueldos con los peninsulares<sup>29</sup>. Los escalafones de Ultramar se formarían igual que en la Península, por categorías y clases, «o sea por orden de sueldos», figurando en ellos los funcionarios por su antigüedad en el servicio en su clase<sup>30</sup>.

A partir de la experiencia y de los textos peninsular y ultramarino de 1866, el presidente del Consejo de Ministros presentó en la sesión del Senado de 30 de diciembre de 1867 un Proyecto de Ley de empleados públicos<sup>31</sup>. Sin entrar en todas las cuestiones que argumentó la Comisión del Senado encargada de informarlo, reducidas en lo fundamental a evitar la dependencia política de la Administración, la inamovilidad de los funcionarios y la resolución del problema de los cesantes, su art. 1 establecía que «son empleados de la Administración del Estado para los efectos de esta ley todos los que desempeñen un cargo público con Real nombramiento en la Administración civil o económica de la Península o de Ultramar, y cuyo sueldo esté consignado en los presupuestos generales o en los especiales de aquellos dominios». Añadiendo que se entendía por Administración civil y económica la que dependía, entre otros, del Ministerio de Ultramar (art. 2). Las categorías y sueldos eran los mismos en la Península y en Ultramar, aunque en este último caso recibirían un sobresueldo por razón de residencia (art. 4)<sup>32</sup>. Una vez discutido el proyecto en la Cámara Alta, en febrero de 1868 pasó al Congreso de los Diputados<sup>33</sup>, olvidándose en sus páginas, al menos momentáneamente. Lo más importante del texto es que trató de regular de forma conjunta y unitaria, sin perjuicio de las pertinentes especificidades para los empleados de Ultramar, la carrera de la Administración, civil y económica, del Estado. El intento quedó frustrado por los cruciales cambios políticos de ese año y la complejidad de la materia, aun cuando sería tenido en cuenta poco tiempo después.

Los cambios políticos acaecidos tras la Revolución de 1868 influyeron en la adopción de una serie de modificaciones dispositivas en la configuración político-administrativa de la Monarquía. El general Serrano, como Presidente del Gobierno provisional, decretó el 26 de octubre de 1868, con acuerdo del Consejo de Ministros, la derogación de las disposiciones de las Leyes de presupuestos de 25 de junio de

---

<sup>29</sup> Arts. 60 y 61 del Reglamento de 3-6-1866.

<sup>30</sup> Art. 64 del Reglamento de 3-6-1866, reproducción del art. 57 del Reglamento de 4-3-1866.

<sup>31</sup> Por el R.D. de 27-7-1867 fue creada una Junta para formular un proyecto de ley sobre organización de todas las carreras civiles de Administración pública.

<sup>32</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes*. Senado Legislatura de 1867-1868, Madrid, 1868, sesión de 30-12-1867, p. 12. El texto en Apéndice. El dictamen de la Comisión sobre el Proyecto en sesión de 3-2-1868, Apéndice primero.

<sup>33</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes*. Congreso de los Diputados Legislatura de 1867-68, Madrid, 1868, tomo I, sesión de 22-2-1868, cuyo Apéndice segundo recoge el Proyecto enviado por el Senado.

1864 y 15 de julio de 1865 sobre ingreso y ascenso en las carreras de la Administración civil y económica<sup>34</sup>. Y, precisamente, en aplicación de tal medida, un D. de 5 de diciembre de 1868 (*Gaceta de Madrid* de 22-2-1869) derogaba el Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración pública de Ultramar de 3 de junio de 1866 «en la parte que se refiere al ingreso, ascenso y cesantía en las mismas carreras» (art. 1). Por si hubiera dudas, se añadía que «queda igualmente derogada cualquiera otra resolución referente a la forma en que deban proveerse los cargos públicos de la Administración civil y económica de las provincias de Ultramar» (art. 2), retro trayendo los efectos de esta norma a los nombramientos efectuados desde el 14 de octubre de 1868 (art. 4). Por razones obvias, quedaban excluidas de tales derogaciones las disposiciones propias para el nombramiento de empleados facultativos (art. 3).

Los cambios fueron afectando a diferentes aspectos del estatuto de los funcionarios de Ultramar, e incluso a la asignación de nuevas categorías a ciertos destinos<sup>35</sup>, supresión y/o creación de plazas<sup>36</sup> y nuevos nombramientos<sup>37</sup>. Especial mención merece una de las normas a través de las cuales se hacía efectiva la responsabilidad de los funcionarios. El R.D. de 12 de septiembre de 1868 estableció la previa autorización gubernativa para procesar a los empleados públicos y a los individuos de las corporaciones de la Administración civil y económica de las islas de Cuba y Puerto Rico, desarrollado por un Reglamento de igual fecha. Este trámite del suplicatorio

---

<sup>34</sup> Aunque, con anterioridad, en virtud del R.D. 5-8-1868 fue derogado lo que disponían las Leyes de presupuestos de 25 de junio de 1864 y 15 de julio de 1865 sobre ingreso y ascenso en las carreras de la Administración civil económica.

<sup>35</sup> Por ejemplo, el D. 5-12-1868 (*Gaceta de Madrid* de 22-1-1869) dispuso que «el cargo de Gobernador civil de Manila, que tenía asignada la categoría de Jefe de administración de segunda clase, tendrá en lo sucesivo la de Jefe de Administración de primera». Además, pasaría a tener un sueldo de 4.000 escudos, por la nueva categoría, y un sobresueldo de 6.000, frente a los anteriores 3.5000 y 4.5000 respectivamente. Además, por sendos DD. de 4-12 y 18-12-1868 (*Gaceta de Madrid* de 27-2-1869), se declaró cesante al Gobernador civil de Manila, que tenía la categoría de jefe de administración de segunda clase; y, en su lugar, se nombró a José Cabeza de Herrera, gobernador que ya había sido de provincia, «para el cargo de jefe de administración de primera clase, Gobernador civil de Manila».

<sup>36</sup> Entre otros, D. 24-12-1868 por el cual se suprimía la plaza de negociado de primera clase en la Secretaría de la Intendencia de Cuba, dotada con 2.400 escudos de sueldo y 3.600 de sobresueldo; y se creaba en su lugar la de Visitador general de Hacienda pública con la categoría de jefe de administración de primera clase, con 4.000 escudos de sueldo y 6.000 de sobresueldo. Por otro de 22-12-1868 se suprimía la plaza de Jefe de negociado de primera clase, letrado en la Secretaría de la Intendencia general de Hacienda de Cuba, y se creaba en su lugar la de letrado consultor. Ambas en *Gaceta de Madrid* 24-2-1869. Por virtud de O. de 11-9-1869 se refundió en la secretaría del Gobierno superior civil de Cuba la Dirección de Administración local, asignándose al secretario, jefe de administración de primera, el sueldo de 4.000 escudos y aumentando a 8.000 el sobresueldo.

<sup>37</sup> Véase por ejemplo las *Gaceta de Madrid* de 22-2, 24-2 y 27-2-1869. Se trata de la habitual depuración de cargos administrativos tras un cambio político.

fue aprobado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Ultramar y oído el Consejo de Estado en pleno. A los efectos de la exigencia de responsabilidades a los funcionarios y su procesamiento, el art. 6 reputaba empleados públicos a «todos los que desempeñen un cargo público, aunque sea en corporaciones provinciales o municipales, y aunque no le hayan obtenido por Real nombramiento, ni reciban sueldo del Estado». Los procedimientos eran complejos, aunque existe en todo momento una posición preponderante de las autoridades gubernativas sobre las judiciales.

Otra de las cuestiones más interesantes sobre los funcionarios de Ultramar es la relativa a su origen<sup>38</sup>. Porque según su procedencia, el centralismo y el poder de la Metrópoli podían ser más intensos o, en su caso, quedar más difuminados de acuerdo con las vinculaciones de toda índole de los funcionarios. La recluta funcional también debía ser diferente según los puestos a cubrir conforme a su categoría, al entrar en juego el método de acceso o los turnos para cubrir vacantes y ascensos, sin olvidar la posibilidad de acceder a una formación académica superior. Para comprender esta cuestión es muy interesante un párrafo de la exposición de motivos del D. de 24 de abril de 1869 por el que se regulaba la situación de las clases pasivas de Ultramar (*Gaceta de Madrid* de 1-5-1869). El párrafo en cuestión afirma lo siguiente:

*«Los funcionarios que han prestado y prestan servicios en Ultramar son en su inmensa mayoría peninsulares, y al arrostrar los azares de una navegación larga y penosa y de una aclimatación expuesta siempre, peligrosa muchas veces y algunas desgraciada, o sucumben o contraen enfermedades de curación difícil cuando no imposible, que destruyen lentamente su existencia; de aquí el número relativamente considerable de jubilados y pensionistas de Monte-pío procedentes de las provincias ultramarinas, y de aquí también la necesidad de remunerar en algún modo la suma de sacrificios que aceptan los funcionarios públicos al prestar sus servicios en aquellas regiones».*

No creo que el panorama descrito fuera el mismo en las Antillas que en Filipinas o en las posesiones del Golfo de Guinea, ni por supuesto la de aquellos destinados en las principales poblaciones y la de quienes se hallaban destinados en lugares recónditos. Que existían vicios sustanciales en la Administración de aquellas tierras no se ocultaba. En una O. de 23 de julio de 1869 dirigida por el Ministro de Ultramar, Manuel Becerra, al Gobernador superior civil de Filipinas manifestaba que «antiguas preocupaciones, vicios administrativos y otras muchas concausas han

---

<sup>38</sup> El famoso Manifiesto de la Junta Revolucionaria de Cuba, redactado por Carlos Manuel de Céspedes del 10-10-1868 en La Demajagua, así lo reflejaba: «La plaga infinita de empleados hambrientos que de España nos inunda, nos devora el producto de nuestros bienes y de nuestro trabajo; al amparo de la despótica autoridad que el gobierno español pone en sus manos y priva a nuestros mejores compatriotas de los empleos públicos, que requiere un buen gobierno, el arte de conocer cómo se dirigen los destinos de una nación; porque auxiliadas del sistema restrictivo de enseñanza que adopta, desea España que seamos tan ignorantes que no conozcamos nuestros sagrados derechos, y que si los conocemos no podemos reclamar su observancia en ningún terreno».



impedido que el régimen colonial se eleve, se mejore y transforme en proporcionada relación con las espléndidas creaciones de la civilización moderna, y muy particularmente en armonía con el estado social de la madre patria»; aunque desde el espíritu revolucionario de aquellos meses anunciaba las reformas administrativas y económicas que fueren necesarias y que tendrían firme asiento en «una Administración diligente, ordenada y moralizadora»<sup>39</sup>.

La Constitución de 1869 abrió nuevos cauces en la configuración política y jurídica de España. A su amparo se presentó ante las Cortes constituyentes un Proyecto de Ley de empleados públicos siguiendo las pautas de sus predecesores. En el Dictamen de la Comisión parlamentaria se reconocía explícitamente el mal endémico, al entender que su redacción era tarea ardua «cuando todos los Gobiernos han confundido la política con la administración» y era difícil erradicar «la funesta tendencia de los españoles a convertirse en servidores del Estado, mediante retribución del presupuesto». La comisión se conformaba con mitigar el mal ante la imposibilidad de curarlo por completo, al menos en un corto plazo. Intentaban que desapareciera la *lepra del presupuesto*, es decir, los cesantes y, por tanto, las arbitrariedades ministeriales con respecto a los funcionarios. Lo cual, por otra parte, también pasaba por dar garantías a los funcionarios, acudir a la oposición o al concurso, ocupar vacantes con los cesantes o hacer desaparecer la empleomanía. Siendo estos propósitos tan loables como frustrados, lo crucial para cuanto nos interesa es que se aplicaría tanto a los empleados públicos peninsulares como a los de Ultramar. Su art. 1 los establecía de forma positiva: «Son empleados de la Administración civil y económica, para los efectos de la presente ley, todos los que desempeñen cargo público dependiente de los Ministerios de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Gobernación, Fomento y Ultramar, cuyo sueldo esté consignado en los presupuestos generales del Estado o en los especiales de las provincias de Ultramar»<sup>40</sup>. Se trataba de un texto integral al regular, en su conjunto, a todos los funcionarios de la Administración civil del Estado, aunque señalando oportunamente las matizaciones referidas a los destinados en Ultramar, como la gratificación por razón de residencia. El texto se olvidó en los Diarios de sesiones de unas Cortes que atendieron otras necesidades legislativas de sobra conocidas.

---

<sup>39</sup> *Gaceta de Madrid* de 31-7-1869. Sin lugar a dudas, una de las disposiciones más llamativas, por el significado que tenía de ruptura tardía pero definitiva con el Antiguo Régimen, fue el D. de 20-3-1870 por el cual se derogaban las disposiciones y prácticas establecidas en los territorios de Ultramar que exigían la información de limpieza de sangre para el desempeño de cargos públicos. La exposición de motivos justifica su derogación en aplicación, entre otros, del principio de igualdad.

<sup>40</sup> El Gobierno, con el antecedente de 1867-1868, había enviado a las Cortes el Proyecto de Ley de empleados públicos, firmado por Serrano, con fecha de 22-3-1869. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de 1869*, Madrid, 1872, tomo VII, sesión de 15-12-1869, nº 183, Apéndice. La inclusión de los empleados ultramarinos era la gran diferencia con el Proyecto de 1855, pero la vinculación directa con el Proyecto de 1867-1868.

Hay que considerar otra importante cuestión. No sólo las clases pasivas de Ultramar generaban graves dificultades financieras al Estado. El incremento de la Administración planteó serios problemas, puesto que las retribuciones de los funcionarios de las Antillas, Filipinas o Guinea no se reducían a un simple sueldo. Un D. de 22 de enero de 1870 intentó poner límite a los gastos que conllevaban los sueldos, sobresueldos y abono de pasajes a los funcionarios de los territorios ultramarinos. En realidad se trataba de una importante reforma del esquema planteado en 1866 con el fin de ahorrar ciertos gastos en la Administración colonial. Su justificación, largamente detallada en la exposición que precede a aquél, venía a poner de manifiesto los errores de tratar de asimilar en todo los sueldos y categorías de los funcionarios de la Península y de Ultramar a partir de la doble distinción: el sueldo personal de cada funcionario de acuerdo con su clase y «otro que comprende los gastos de residencia anejos al desempeño material del cargo». La consecuencia lógica de dicha distinción era, como manifestaba Manuel Becerra, que «si el primero de dichos elementos iba necesariamente unido a la consideración de funcionario del Estado que tiene el electo desde su embarque, lo mismo que el que se halla disfrutando de licencia, el segundo sólo fuese devengado por el empleado durante el ejercicio real y efectivo de sus funciones públicas». Lo cual venía avalado porque los funcionarios que gozasen de licencia para venir a Europa dejaban de percibir los sobresueldos, aunque mantenían una parte y no completa del sueldo. Y a pesar de que algunos preceptos extendían los sobresueldos en el tiempo, lo lógico y obvio era, en opinión del mentado ministro, que esta parte del haber se cobrara a partir de la toma de posesión y ejercicio activo del empleo, nunca durante los traslados tras haber sido nombrado. En definitiva, si los sobresueldos habían sido instituidos «para hacer frente al mayor coste de la vida en las provincias de Ultramar», no podían anticiparse ni percibirse mientras no se ejerciera el destino *in situ*. Las dificultades del Tesoro lo justificaban, puesto que los costes de pasaje y haberes de los funcionarios durante la navegación a sus destinos superaban los 104.000 escudos presupuestados. Las medidas ahorrativas del ministro pretendían aliviar hasta en un 60% los gastos devengados anualmente por haberes de los funcionarios durante su viaje al destino administrativo.

Esta última cuestión plantea el problema de la precedencia de las reformas financieras a las administrativas. Difícilmente podía procederse a reformar materias claves de Ultramar sin ajustar los gastos a los ingresos. No obstante, como oportunamente señalara Nieto, las reformas del siglo XIX en materia funcional respondieron a la coyuntura política y no a la económica<sup>41</sup>. Las decisiones presupuestarias fueron importantes, pero más trascendentales lo fueron los cambios políticos.

---

<sup>41</sup> *La retribución de los funcionarios*, p. 129.

La falta de una línea concreta en la configuración de la Administración de Ultramar<sup>42</sup> y, por lo que nos interesa, en la regulación del estatuto de los funcionarios, llevó a la creación de un *Cuerpo de Administración civil para las Islas Filipinas* en virtud de un D. de la Regencia de 16 de agosto de 1870 (*Gaceta de Madrid* de 19-8-1870), completado con otro de la misma fecha (*Gaceta de Madrid* de 21-8-1870) disponiendo la formación de un escalafón general de los funcionarios que hubieran servido en ellas<sup>43</sup>. Integraban este cuerpo no sólo los funcionarios destinados en Filipinas sino también los destinados en los Negociados de Filipinas del Ministerio de Ultramar. Ambas normas fueron, a su vez, desarrolladas por otro D. de 2 de octubre de 1870 (*Gaceta de Madrid* de 5-10-1870) que aprobaba el Reglamento para su ejecución, aunque con carácter de provisional y mediante «una aprobación meramente interina, y sin perjuicio de oír al Consejo de Estado antes de otorgar la definitiva», siendo su dictamen obligatorio.

El D. de 16 de agosto de 1870, firmado por Segismundo Moret, plantea bastantes de las cuestiones que afectaban a la situación político-jurídica de los empleados públicos, su sometimiento al Gobierno, su ingreso, formación, ascensos y sus derechos, en especial el de la amovilidad. Pero, al mismo tiempo, deja traslucir que aquello que se critica es lo que se intenta establecer con matices menores. La exposición de motivos está configurada sobre tres grandes rasgos:

La situación de Filipinas y los funcionarios que allí iban destinados. Una de las razones de atención hacia aquel archipiélago era su extraordinaria riqueza, en parte desconocida o «explotada sin inteligencia», de manera que por un desconocimiento secular «nada o casi nada da a España, si se exceptúan los productos, no muy excelentes, de tabaco que para sus fábricas envía». En definitiva, un potencial económico desaprovechado: «la colonización española no adelanta, que el comercio no prospera, que la riqueza no se desarrolla, en una palabra, que la civilización española parece como que no toma posesión de aquel suelo, ni se apodera de sus infinitos gérmenes que sólo esperan la actividad y la iniciativa para convertirse en veneros de riqueza». En su opinión, sólo las órdenes religiosas habían cooperado al desarrollo. La solución ministerial sería trasladar a tan apartados territorios los progresos de la Península por medio de los empleados públicos, idea que continuamente se repetirá.

---

<sup>42</sup> La necesidad de reformar a fondo la Administración de Ultramar llevó a la creación, por ejemplo, mediante el D. de 30-1-1869 de una Junta especial de reformas de Administración y Gobierno de las islas de Filipinas dentro del Ministerio de Ultramar. Contrasta la idea de regular de forma unitaria a los empleados públicos de la Península y de Ultramar, con la creación de cuerpos especiales para un determinado territorio. Como veremos a continuación, para su justificación se acudió al manido argumento de separar la política de la administración.

<sup>43</sup> *B.O.M.U.* de 12-2-1875 correspondiente al 27-8-1870, nº 38, pp. 337-342. El Reglamento en *B.O.M.U.* de 12-10-1875 correspondiente al 12-12-1870, nº 46, pp. 432-438. Constaba de seis capítulos dedicados sucesivamente a las personas que pertenecen al Cuerpo de Administración de Filipinas, ingreso y ascenso en el Cuerpo, excedencias, retiro y concesión de licencias, manera de cesar en su carrera los empleados, Junta de empleados y facultades especiales del Gobierno y sus delegados.

La necesidad de establecer una Administración eficiente que respondiera a los intereses de la Metrópoli por medio de unos funcionarios adecuados. De hacer caso a la opinión de Moret, como principal causa de tan lamentable situación, además del injustificado olvido de la opinión pública española, «figura su viciosa e ignorante administración, de la cual pudieran hacerse las más severas críticas sin temor de ofender a la justicia». La razón de ello se centra en la ineptitud de los funcionarios que se enviaban y su corrupción: «desde hace largo tiempo, los Gobiernos, teniendo en ello por cómplice a la opinión, han creído que para servir los puestos públicos de Filipinas eran aptos los que no podían servir en la Península, ni aun con las pocas exigencias que la Administración ha llegado a tener... Y a este grave mal se une la consideración de los defectos generales que aquejan a la Administración española, en especial la falta de seguridad y permanencia, que acaba por dar frutos de inmoralidad y de ignominia»<sup>44</sup>. Ante la corrupción de los funcionarios que representaban la autoridad de España, la solución pasaba por establecer un personal administrativo capaz de impulsar y desarrollar aquel territorio, exigiéndole estudios, preparación, conocimientos y aptitudes. Para ello se pretendía establecer tres elementos básicos: seguridad en la carrera, confianza en el premio y ventajas en el servicio.

Sentar los cimientos para una correcta selección de los empleados públicos. Por un lado, exigir a los funcionarios públicos que fueran allí destinados conocimientos no sólo de idioma, costumbres, economía o legislación, sino también de historia natural, dibujo o química. No se pretendían crear escuelas de formación de funcionarios coloniales al estilo de Holanda (*Delft*, 1842) o Inglaterra (*Haileybury College*), pero sí establecer las enseñanzas básicas para quienes pretendieran formar parte del Cuerpo de Administración civil de Filipinas<sup>45</sup>. Preparación que facilitara superar la oposición de ingreso, que debía ser recompensada mediante sueldos elevados, premios posibles e indemnización suficiente al cabo de veinte años. Alicientes capaces de animar a una nueva generación de jóvenes para convertirse en funcionarios en las colonias más alejadas de España: «hacer segura, útil y atractiva la carrera administrativa». Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades en que pudieran incurrir.

Hasta aquí, cuanto manifestaba el Decreto de creación del mencionado Cuerpo, pero esta disposición quedó complementada con un Decreto de 16 de agosto en virtud del cual se ordenaba la formación del pertinente escalafón. Es, precisamente, esta norma la que acabará por hacer prevalecer la selección política. A pesar de tener en cuenta los distintos criterios clásicos de antigüedad y servicios prestados, al final

---

<sup>44</sup> Aunque, en parte, Moret comprendía a los funcionarios: «Y ¿cómo pedir condiciones de capacidad y de ilustración al empleado que no puede ver acercarse sin temor al buque que trae el correo de la Península? ¿Cómo exigir esfuerzos, trabajo, abnegación, amor a su profesión al que de ella no espera nada, ni aun siquiera el respeto por los servicios prestados? ¿Cómo esperar que los hombres más útiles y más capaces de servir a su Patria vayan lejos de ella, cuando la mayor parte de los que en alguna ocasión se prestaron, o dieron la vuelta antes de conocer el territorio, o quedaron en él sumidos en la miseria, sin esperanza siquiera de hallar los medios con que volver al abandonado hogar?».

<sup>45</sup> Así se plasmó en el art. 9 del Reglamento de 2-10-1870 y en otro Decreto de igual fecha por el que se autorizaba al Ministerio de Ultramar a establecer en la Universidad Central las enseñanzas y cátedras necesarias para la preparación de los aspirantes a formar parte de dicho Cuerpo de Administración. No debe olvidarse el antecedente de la Escuela de Administración fundada en Madrid por D. de 29-12-1842, a pesar de su corta historia.

prevalecen las posiciones políticas en virtud de atender a la fecha de los nombramientos: «se hace indispensable prescindir de estos puntos de vista, que pudieran calificarse de estrechos, y teniendo sólo en cuenta el servicio público y el interés del país, considerar que éste exige, no sólo que se atiendan los servicios prestados y la experiencia adquirida, sino también que sean llamados a aplicar las nuevas ideas hombres que merezcan la completa confianza de los Gobiernos que las proclaman y estén identificados con los principios que van a desenvolver, y con los hombres cuya reputación depende de la manera con la cual interpreten sus propósitos». Por si hubiera alguna duda de tales propósitos, a continuación añade Moret: «sólo se sirven bien las ideas de un Gobierno con los hombres de su comunión», poniendo el ejemplo de los empleados públicos que creyeran en la centralización y que, en consecuencia, no se juzgaban aptos para la descentralización. Aunque se entremezcla con lo anterior, la reiterada afirmación de que «mientras no se separe completamente la administración de la política, creando Cuerpos especiales, no es posible de manera alguna que aquellos que son hechura y representación de otros partidos, lleven, desarrollen y realicen las tradiciones de los partidos políticos». Ideas opuestas, como reconocía el ministro, que trataban de conjugar el acceso mediante oposición, el respeto al derecho de inamovilidad, la aptitud del funcionario, la garantía del interés público y la facultad del Gobierno para designar a los principales funcionarios: jefes superiores y jefes de administración. Aunque para todo ello fuera necesario tener la mayor información posible de adhesiones políticas y comportamientos administrativos<sup>46</sup>.

El problema de la creación del Cuerpo de Administración civil de Filipinas se planteó con el dictamen del Consejo de Estado<sup>47</sup>, pues el citado órgano consultivo señaló numerosas y sustanciales modificaciones, junto con otras observaciones, que

---

<sup>46</sup> Muestra del control que se ejercía sobre los funcionarios es la R.O. de 18-3-1872 (*Gaceta de Madrid* de 22-3-1872) para que las autoridades superiores de Ultramar dieran cuenta al Ministerio de cuantas medidas adopten relativas al personal y facilitaran frecuentes noticias referentes al comportamiento y circunstancias de los funcionarios a sus órdenes: «Así como el Ministerio de mi cargo considerará asunto preferente el procurar que los funcionarios que compongan el Cuerpo de la Administración civil lleguen a ser intachables, para cuyo propósito castigará con toda severidad cualquier género de falta, recompensando los trabajos extraordinarios y los méritos especiales, debe V.E. contribuir con toda la eficacia que merced a su elevada Autoridad alcanza, sin prescindir en ningún caso de las formalidades reglamentarias en cuanto a las suspensiones de empleados, nombramientos interinos y traslaciones que en uso de sus atribuciones pueda efectuar, dando cuenta al Ministerio inmediatamente de cualquiera medida que en este sentido dicte, remitiendo conocimiento sin tardanza alguna de las licencias que anticipe, y facilitando frecuentes noticias relativas al comportamiento y circunstancias de los funcionarios para proceder en cada caso con la más rigurosa justicia... decidido a que el Cuerpo de Administración civil sea modelo de laboriosidad, de inteligencia y de honradez».

<sup>47</sup> Las dudas fueron inmediatas. Una O. de 7-10-1870 resolvía que el Cuerpo de Administración civil de Filipinas se considerara «creado y existente» desde la fecha de publicación del Decreto de su creación. *B.O.M.U.* de 12-11-1875 correspondiente al 12-1-1871, nº 48, pp. 482-483.

hacían imposible su definitiva aprobación sin alterar en profundidad el texto y finalidad de aquellas disposiciones. La consecuencia fue que a instancias del ministro Víctor Balaguer, apenas una semana después de su nombramiento, se promulgó el R.D. de 13 de octubre de 1871 (*Gaceta de Madrid* de 31-10-1871) por el cual se suspendían los Decretos de la Regencia del Reino de 16 de agosto y 2 de octubre de 1870, sin que ello deparara perjuicio a los derechos adquiridos mientras estuvieron vigentes, al tiempo que se sometía de nuevo a examen del Consejo de Estado para introducir las necesarias modificaciones, «restableciéndose mientras tanto la legislación que anteriormente existía sobre la materia en todo aquello que por los mismos hubiere sido modificada o anulada»<sup>48</sup>. Con esta medida se evitaba una ruptura importante en la configuración homogénea de la Administración ultramarina, ya que una cosa eran las peculiaridades generales y otras muy distintas las territoriales.

Verificada la Restauración monárquica y con Cánovas del Castillo como principal figura política, el estatuto de los funcionarios en general y de los de Ultramar en particular, volvía a plantearse. De nuevo se acudió, en primer lugar, a la Ley de presupuestos<sup>49</sup>. La famosa Ley de presupuestos de 21 de julio de 1876 (*Gaceta de Madrid* de 23-7-1876), en sus arts. 26 a 31, restringió la facultad que gozaba con anterioridad el Gobierno para la provisión de plazas de funcionarios, fijando las reglas a las que se debían sujetar el ingreso, nombramientos y ascensos. Diferentes disposiciones posteriores vinieron a confirmar esta situación. En concreto, su art. 26 disponía que los cesantes pudieran volver al servicio activo en destino de igual categoría y clase al que hubieran desempeñado, con lo que se intentaba poner algún remedio al problema, sobre todo, presupuestario que significaban; en segundo lugar y más importante, «no se podrá ingresar en destino alguno de la Administración civil del Estado, sino por la quinta clase de oficiales de Administración», aunque los que hubieran obtenido título académico de Facultades o Estudios superiores «podrán ingresar en destino de oficial de Administración de segunda clase»; y, por último para ascender de una clase a otra se requerirían dos años de servicio en la inmediata inferior y un número proporcionado de años de servicios prestados al Estado. El siguiente precepto mantenía la libre designación del Gobierno en las principales categorías —por consiguiente de los altos puestos administrativos—, además de exigir «para los demás de jefes superiores de Administración, ser o haber sido Senador o Diputado a Cortes en dos elecciones generales, contar diez años de servicio en la Administración civil, o haber disfrutado un sueldo igual o superior a 8.750 pesetas». Al tiempo que en el

---

<sup>48</sup> Archivo del Consejo de Estado, *Ultramar*, U-034-050, Dictamen (43492) sobre el Reglamento para la aplicación del D. de 16-8-1870 creando el Cuerpo de Administración civil de las islas Filipinas (1872).

<sup>49</sup> Antes se procedió a la correspondiente depuración en virtud del D. de 10-1-1875, aun cuando no se prescindía formalmente de nombrar a los que reunieran las condiciones reglamentariamente exigidas. Sobre la Ley presupuestaria de 1876, Jiménez Asensio, *Políticas...*, pp. 160-166.

escalón inferior de los empleados públicos se mantuvo el criterio de que aspirantes, escribientes y los restantes subalternos no tendrían la consideración de funcionarios.

Un D. de 20 de septiembre de 1878 de la Presidencia del Consejo de Ministros estableció la unificación de las diversas carreras civiles en toda la Monarquía, siendo su finalidad última que desapareciera la desigualdad entre los funcionarios de la Península y de las provincias de Ultramar, recuperando los intentos que no fructificaron diez años antes. Cánovas del Castillo argumentaba, en la exposición que precede al Decreto, que en el camino de normalizar la situación en Cuba y facilitar su desarrollo —en sus palabras de reconstrucción y de asimilación—, faltaba todavía una importante reforma que contribuyera a la uniformidad en la Península y Ultramar. Del texto conviene entresacar unos interesantes pasajes que permiten comprobar la situación de los funcionarios en Ultramar:

«Esta reforma consiste en unificar las carreras civiles de la Península y de las provincias ultramarinas, que en lo antiguo fueron unas mismas, y que en un espíritu reglamentario y estrecho en demasía ha separado con perjuicio de los que las emprenden y grave daño para la Administración en general.

No están sometidos todos los Institutos y Cuerpos a este extraño divorcio: el Ejército, la Marina, los ingenieros civiles de Caminos y Canales, de Minas y Montes y los telegrafistas sirven indistintamente en España, en las Antillas, en Filipinas o en las posesiones del Golfo de Guinea. Únicamente el personal de los Tribunales de Justicia, el profesorado y los funcionarios de la Administración civil y económica son distintos en unas y otras provincias, no reconociéndose a todos por regla general en la Península sus servicios y categorías.

Podría acaso mantenerse esta anómala situación si estuviesen organizadas las mismas carreras en tan diversa forma que la admisión de unos y otros funcionarios en distinto territorio produjese desconcierto y perturbaciones; pero tal temor desaparece cuando se estudian las bases orgánicas de cada carrera y se observa que son idénticas en todas las provincias de España, reduciéndose las diferencias a algunos detalles, que es muy fácil corregir y hermanar».

El texto clave para el político malagueño continuaba siendo el Reglamento de 3 de junio de 1866 al transplantar las disposiciones que se aplicaban en la Península en materia de categorías, ingreso, ascenso y concesión de derechos pasivos, y con respecto a las restantes sería tarea fácil refundirlas. El objetivo final era uniformar la legislación, equiparar a los funcionarios de la Administración civil y económica y reafirmar la unidad hispana. Su art. 1 lo explicitaba al disponer que el personal de los Tribunales ordinarios, Universidades y otras instancias de instrucción pública, junto con la Administración civil y económica «constituirán en cada clase una misma carrera, se regirán por disposiciones análogas, y servirán indistintamente en la Península y Ultramar». Se dejaba a los respectivos Ministerios, incluido el de Ultramar, la facultad de dictar las disposiciones necesarias para la ejecución de dicho Decreto (art. 7), con el consiguiente problema de departamentalización producido a mediados de siglo.

Como desarrollo de aquella norma de la Presidencia del Gobierno conservador, un R.D. de 23 de mayo de 1879 determinó las prescripciones a las que habían de ajustarse los nombramientos para los destinos de la Administración del Estado en Ultramar<sup>50</sup>. Su objetivo, en opinión del ministro Albacete, era desterrar la desigualdad entre funcionarios, «conservando como base fundamental cuanto hoy rige en materia de nombramientos y ascensos para la Península», pero dando medios a los Gobernadores generales «para favorecer la entrada en el servicio de individuos que legítimamente pueden concurrir con los españoles peninsulares al desempeño de los cargos públicos, y facilidades, y aun ventajas, a los empleados activos de la Península que deseen continuar su carrera en las Antillas, Filipinas o Fernando Poo». Otra vez sin citarlos, aparecen implícitamente problemas no resueltos. En cualquier caso, de conformidad con sus arts. 1 y 2 el ingreso en la Administración general del Estado en Ultramar se haría por la clase de oficiales quintos, cuyos nombramientos se verificarían por el Ministerio de Ultramar a propuesta de los Gobernadores generales. Dichas propuestas debían ser unipersonales, con mención de las circunstancias que concurrieran en el propuesto y «a favor de persona que precisamente resida en el territorio jurisdiccional de la autoridad que la formule». Parece intuirse que mediante esta fórmula, sin exámenes ni concursos, se facilitaría el acceso a naturales de aquellas tierras. Si bien, a pesar de la regla anterior, aquellos que poseyeran título académico de Facultades o estudios superiores, podrían acceder a la Administración a través de las oficialías segundas y no de las terceras como se había establecido con anterioridad.

La situación se enmarañaba cada vez más. Téngase presente que de acuerdo con el R.D. de 5 de junio de 1880 (*Gaceta de Madrid* de 26-6-1880) y de conformidad con el art. 21 de la Ley de Presupuestos de la Isla de Cuba para el año económico 1880 a 1881, «queda en suspenso en las Islas de Puerto Rico, Filipinas y Fernando Poo la ejecución del Decreto de 23 de mayo de 1879, que fijó las reglas para el ingreso y ascenso en las carreras de la Administración general del Estado en las provincias de Ultramar»<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Su art. 16 derogaba todas las disposiciones que se opusieran a su contenido. No obstante, la R.O. de 26-5-1879 matizó el R.D. de 23-5-1879, ya que si, por un lado, afirmaba que la finalidad de éste «no fue tanto el de dificultar el ingreso y ascenso en las carreras de la Administración general del Estado de las provincias de Ultramar, cuanto el de igualar las condiciones y derechos a los funcionarios todos de esa misma Administración, fuese cualquiera el punto donde prestaran sus servicios»; por otro, agregaba que, «ese espíritu de equidad en que se inspira la aplicación de la Ley de la Península a las provincias cuyo mandato está encomendado a V.E. exige que en la interpretación de algunos artículos del Real Decreto a que se refiere esta Orden, no se vaya más allá de ciertos límites...» Restricciones que afectaban a los empleados peninsulares que buscaran rápidos ascensos en Ultramar. Otra R.O. de 23-6-1879 ordenaba formar los escalafones de estos funcionarios. A estas normas precedieron la Ley de 16-1-1879 (*Gaceta de Madrid* de 17-1-1879) que dispuso que una comisión procediera a redactar un proyecto de reformas en la Administración civil y económica; y, también la Ley de presupuestos de 28-2-1879 cuyo art. 9 de nuevo alentaba a elaborar la consabida Ley de empleados.

<sup>51</sup> Véase también la Ley de 2-6-1889 (*Gaceta de Madrid* de 4-6-1889).



En la Legislatura de 1881-1882 se presentó por el Gobierno liberal un Proyecto de Ley *regularizando las carreras civiles de la Administración de Ultramar* en la sesión del 6 de mayo de 1882<sup>52</sup>. No es un proyecto completo, pues estaba destinado, fundamentalmente, a regular las cuestiones económicas de diversa índole que afectaban a los funcionarios destinados en aquellos territorios. Pero el ministro de Ultramar, León y Castillo, no desaprovechó la ocasión para exponer en su preámbulo la crítica situación en la que se hallaban los empleados públicos, poniendo de manifiesto las corruptelas de los mismos derivadas de «la ambición para el logro de rápidos deseos». Así pues, frente a los problemas de habitabilidad y su menguado sueldo se alzaban grandes fortunas hechas en poco tiempo:

«Los sacrificios hechos, el riesgo que se atraviesa, la influencia del clima en las penalidades del trabajo, y el ejemplo constante de fortunas casi improvisadas por la iniciativa individual, hacen que el empleado público viva en medio de una atmósfera especial, de cuya influencia hay que sustraerle, no sólo con rígidos preceptos y castigos, sino por medio de eficaces medidas compatibles únicamente en la humanidad con la independencia para ejercer el bien, la idoneidad para realizarlo y la seguridad de premio tras una vida de afanes...

Reformadas, además, profundamente la política y administración de nuestras provincias ultramarinas, urge rodear a los empleados del necesario prestigio, así como poner coto a los tradicionales rumores y escandalosos hechos.

... tanto en nuestro país como fuera de él se ha observado que en cuantos ramos los funcionarios perciben una cuota proporcional a la cuantía de los ingresos realizados, la recaudación y la moralidad marchan y progresan ordenadamente».

La corrupción de los funcionarios debía remediarse favoreciendo no sólo su honradez, sino estableciendo los mecanismos propios de selección y ascenso. Así, para León y Castillo, el apoyo para ello era regular el ingreso «por aptitud probada en pública oposición, facilitándolo por igual a los naturales de unas y otras provincias»; en segundo lugar, el ascenso por antigüedad o por méritos relevantes; y, la cesación por justa causa y no al libre albedrío de la autoridad que fuera<sup>53</sup>. Todo ello completado con la adecuada retribución, pues, en la opinión ministerial, la reforma de 1866

<sup>52</sup> El texto del Proyecto en Apéndice tercero al nº 121. *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1881-1882*, tomo VII, Madrid, 1882. Vid. también el proyecto en *Senado. Legislatura 1881-1882*, sesión de 21-6-1882, Apéndice tercero al nº 122; el dictamen de la Comisión en sesión de 24-6-1882, Apéndice sexto al nº 125; y *Legislatura 1882*, sesión de 14-12-1882, Apéndice segundo al nº 10, que reproduce dicho dictamen. En la sesión de 8-2-1883 el Senado acordó devolver el proyecto de ley al Ministerio de Ultramar tal como había solicitado el ministro Núñez de Arce en su comunicación fechada el día 5, *Senado. Legislatura 1882-83*, nº 35, p. 593.

<sup>53</sup> Pero la inamovilidad de los funcionarios debía esperar cierto tiempo. La disposición transitoria segunda del Proyecto, respetando criterios precedentes, establecía que «los empleados administrativos que sirven actualmente en las provincias de Ultramar necesitarán reunir al menos cuatro años de servicio efectivo en dichas provincias o en la Península para adquirir el derecho de permanencia en el servicio, conforme al artículo 14 de la presente ley».

que equiparó los sueldos de la Península y Ultramar, aunque con el añadido en este caso del sobresueldo, «no ha producido al Estado ninguna economía apreciable, privó a los empleados de las ventajas de mayor sueldo regulador, alejando a funcionarios antiguos y beneméritos, que ya, sólo por raro acaso, pretenden servir en Ultramar». Coadyuvando a mejorar su situación, también, mediante auxilios económicos a los funcionarios que marchaban a aquellas tierras y a sus familias, y la consolidación de sus derechos pasivos. Los emolumentos de sueldos y sobresueldos fijados en pesos eran los siguientes:

	Sueldo	Cuba	Puerto Rico	Filipinas
Jefes superiores de Administración	5.000	10.000/5.000	2.000/1.000	7.000/3.500
Jefes de Administración de 1ª clase	4.000	1.000	400	500
Jefes de Administración de 2ª clase	3.500	1.000	400	500
Jefes de Administración de 3ª clase	3.000	1.000	400	500
Jefes de Administración de 4ª clase	2.600	1.000	400	500
Jefes de Negociado de 1ª clase	2.200	400-600	200-300	300-400
Jefes de Negociado de 2ª clase	2.000	400-600	200-300	300-400
Jefes de Negociado de 3ª clase	1.800	400-600	200-300	300-400
Oficiales primeros	1.600	300-400	100-200	200-300
Oficiales segundos	1.400	300-400	100-200	200-300
Oficiales terceros	1.200	300-400	100-200	200-300
Oficiales cuartos	1.000	300-400	100-200	200-300
Oficiales quintos	800	300-400	100-200	200-300

El proyecto no pasó de una mera intención<sup>54</sup>, aunque algunas de sus loables propuestas se plasmarían, con modificaciones, tiempo después. Porque a pesar de que su art. 1 establecía que el personal del Ministerio de Ultramar se regiría por las disposiciones establecidas para los demás Ministerios, lo cierto es que se planteaban diferencias económicas importantes, sobre todo la *gratificación de residencia*. Parece que la idea fue la siguiente: el funcionario en Ultramar está expuesto a la corrupción económica, aumentando su haber será más difícil que caiga en ella.

Una de las visiones más demoledoras de lo que había sido y era la normativa sobre Ultramar y, específicamente, sobre el estatuto de sus funcionarios se debe al ministro Manuel Aguirre de Tejada, ministro conservador y miembro de la comisión que redactó la Constitución de 1876. La exposición que precede al R.D.L. de 2 de octubre de 1884 (*Gaceta de Madrid* de 16-10-1884) es, sin dudas, una descripción esclarecedora de dicha situación, aun cuando no deje de presentar también rasgos

<sup>54</sup> Hay que destacar la falta de concreción en numerosos aspectos, pues el proyecto se remitía a lo largo de su articulado a lo que determinarían los reglamentos de desarrollo y se concedían amplias atribuciones al ministro de Ultramar. Incluso, el art. 23 establece una delegación genérica: «Queda autorizado el Ministro de Ultramar para redactar los oportunos reglamentos y adoptar las demás disposiciones conducentes al cabal y breve cumplimiento de esta ley».

interesados en pos de un intervencionismo en la configuración de los cuadros de funcionarios en aquellos territorios, y en el cual se disponía que rigieran como ley en las provincias de Ultramar las disposiciones que regían en la Península sobre el ingreso y ascenso en las carreras de la Administración general del Estado. En su primer párrafo ya denunciaba los hechos:

«Varios han sido los decretos y disposiciones con carácter de ley que se han expedido para organizar la carrera de los funcionarios públicos de Ultramar, fijando las reglas a que han de sujetarse el ingreso, ascenso y cesación de todos los servidores del Estado en aquellas provincias, y todos ellos han sido sucesivamente derogados por otras disposiciones del Gobierno y aun de las Cortes; siendo hoy el estado de cosas que rige en la materia el de una absoluta carencia de reglas, o lo que es lo mismo, el de la entera discreción del Ministro el ramo en la designación, adelanto y cese de los empleados administrativos. La causa de semejante situación hay que buscarla, no sólo en las exigencias nacidas de los radicales cambios políticos que en el país se han sucedido, y que trayendo consigo nuevas necesidades e influencias, se han traducido en la precisión de cambiar un personal que, en gran parte, se reclutaba en la Península, sino en lo estrecho de las reglas y en lo apretado de las condiciones a que aquellas disposiciones sujetaban la entrada y movimiento de empleados, cuya ejecución imponía a los Ministros restricciones que, por excesivas, no estaban en armonía con nuestras costumbres políticas».

La solución parecía encontrarse en el conocido proyecto que se presentó a las Cortes el 6 de mayo de 1882 y que, como hemos visto, no pasó de tal condición. En él se trataba de buscar una denominada *administración regular*. Pero el Gobierno conservador no encontró oportuno «traducirlo en un decreto que le de carácter de ley, pues entiende que, en lo estrecho de sus disposiciones adolece de los mismos inconvenientes que han hecho los anteriores reglamentos de su índole impracticables, y causado que logren corta vida». Y si no se había conseguido dictar una ley para los funcionarios peninsulares, ¿por qué se habría de buscar para los de Ultramar? Aguirre de Tejada así lo manifiesta: «si por razones análogas, los Gobiernos han prescindido en la Península de obtener de las Cortes una ley completa de funcionarios públicos, no hay motivo para proponer a las mismas o dictar una tan cabal como algunos desearían para Ultramar». Aunque la necesidad de alguna norma no desaparecía, puesto que «si esto es una verdad, no lo es menos que nada abona ni justifica la absoluta libertad y aun arbitrio que, como queda dicho, reina en la materia, sólo templada por la prudencia y discreción del Jefe del departamento ultramarino». El objetivo buscado era trasladar las medidas establecidas en los arts. 26 a 31 de la Ley de presupuestos de 21 de julio de 1876 -ya conocida vulgarmente como *Ley de empleados*- referidas al ingreso y ascenso de los funcionarios de la Península a los de Ultramar, «llevando así a ellas el orden a que la Administración peninsular viene ya habituada, y que rigen el personal del Centro que está al frente de los servicios ultramarinos». En definitiva, si la medida conservadora de 1876 era buena para los empleados públicos de la Península, no había razones que impidieran su extensión a los de las Antillas y Filipinas, aunque por razones obvias hay que

incluir a los de Fernando Poo. El apoyo normativo lo encontraba en el art. 89 de la Constitución y en el art. 1.12 de la Ley de 25 de julio de 1884 (*Gaceta de Madrid* de 27-7-1884), puesto que éste autorizaba al Ministro de Ultramar «para que organice el personal de la Administración de Ultramar, exigiendo condiciones de aptitud para el ingreso en los cargos públicos y determinando reglas para los ascensos, o aplicando a las provincias de Ultramar la organización que ya tienen algunos servicios de la Península».

Para su aplicación particular, ¿cuáles eran las medidas que convenía adoptar según el ministro del ramo? La primera era «fijar para los residentes en las provincias de Ultramar condiciones especiales de aptitud, que les permitan optar a los cargos superiores de la Administración», lo que evidencia el predominio de peninsulares en aquella y las dificultades de los autóctonos para formar parte de la misma. Este era uno de los males endémicos de la Administración en Ultramar, porque la mayor parte de sus funcionarios no habían nacido en aquellas tierras, de manera que aunque el ministro utilice el término de *residentes* quizás hubiera sido más apropiado el de *naturales*. Consecuencia de ello era que, mientras la juventud *residente* en aquellos lugares había conseguido emplearse en actividades económicas particulares, las medidas normativas de la Metrópoli alejaban a dicha juventud «de las funciones administrativas retribuidas, por más que no sucediera lo mismo, por fortuna, respecto a las no retribuidas y de los cargos de elección popular». Afirmaciones que deben leerse a la luz de la problemática situación que se vivía en las Antillas y Filipinas, en las que precisamente esa juventud ya había dado signos políticos de independencia<sup>55</sup>. La solución parecía encontrarse en la adopción de medidas que permitieran llegar a ejercer cargos administrativos de cierta importancia si se demostraba la aptitud para ello: «si así no se hiciera, se verían alejadas de los empleos públicos aquellas personas que, aspirando hoy a su desempeño por efecto del cambio introducido en la riqueza general, no están, por su edad y posición, en condiciones de ingresar por los puestos inferiores de la escala administrativa». Pero tan loable objetivo debía ser mitigado por los propios intereses del Gobierno de la Metrópoli:

«Por ello, pues, el referido Ministro no ha vacilado en consignar, para los residentes en Ultramar, condiciones especiales de aptitud para ciertos cargos que no consigna a favor de los residentes en la Península. En cambio, teniendo presente lo conveniente y aun necesario que es el facilitar a los empleados de la Península el pase a aquellas provincias, a fin de llevar a su Administración la experiencia y el adelanto de ésta, les brinda con las ventajas de un ascenso en uno, dos y tres grados, según la antigüedad en el que posean»<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Las palabras del ministro eran una interpretación muy menguada del famoso Manifiesto de la Junta Revolucionaria Cubana ya referido.

<sup>56</sup> En otro pasaje se aludía a «la conveniencia de que sólo vayan a Ultramar los empleados peninsulares dotados con sueldo que hagan posible la vida, tan cara allí». La consecuencia evidente era destinar las categorías y clases inferiores a los naturales de Ultramar.

Las apreciaciones del último inciso no eran nuevas, pero denotan algo más. La convulsa situación en que se hallaban los territorios de Ultramar debió de reducir el interés de los funcionarios peninsulares para marchar a ellos, por lo que ya no sólo se conseguía un ascenso en el escalafón administrativo, sino que podía ser de tres grados, es decir, llegar incluso a pasar a la categoría superior. Idea que parece ratificarse inmediatamente al tratar de flexibilizar los ascensos, con la finalidad de permitir a funcionarios de aptitud demostrada desempeñar en casos especiales cargos que exigieran cierta idoneidad, «extremo que es menester tener muy presente tratándose de provincias en las que, por lo relativamente limitado de su personal, no abundan siempre los elementos idóneos en el grado que sucede en la Administración de la Metrópoli». Aguirre de Tejada trataba de conciliar lo que para él era una buena Administración con una sana política, pero sus ideas ya habían sido esbozadas en 1870 sin conseguir resultados. En cualquier caso el reparto de cargos era evidente: los principales para los peninsulares y, por tanto, adictos a la Metrópoli; y, los inferiores para los residentes en Ultramar, que en el fondo podían llegar a representar un peligro independentista o, cuando menos, de pretensiones autonómicas.

Un segundo objetivo y que enlaza con el anterior, era la necesidad, sentida desde hacía tiempo, de regular las condiciones que debían reunir los que quisieran ingresar en la clase de oficiales quintos que, por ser la más baja, se presentaba como más adecuada para los naturales de Ultramar, según la visión de los políticos residentes en Madrid; aunque por su número y las posibilidades de ascenso la que, a largo plazo, podía plantear más inconvenientes al Gobierno de la Metrópoli. De ahí que en el citado R.D.L. de 2 de octubre de 1884 se insertaran las reglas de ingreso en dicha clase, que «pueden ser más o menos severas, según las circunstancias, y que, por lo mismo, conviene que la disposición que las determine sea variable, al compás de las exigencias de aquellas circunstancias, sin que esta variabilidad afecte a la permanencia de la ley». Su nombramiento correspondería a los Gobernadores generales, sin perjuicio de las facultades del Gobierno para su ratificación. La oposición presentaba ventajas, pero la libre designación, aunque mediara concurso previo, facilitaba la política de cualquier Gobierno.

Como puntos destacados de esta regulación, el R.D.L. de 2 de octubre de 1884 fijaba, entre otras, las siguientes reglas para el ingreso en la Administración general del Estado en las provincias de Ultramar:

El ingreso —y ascenso— se ajustaría a las reglas establecidas en el art. 26 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876, salvo para los oficiales quintos, a los que se aplicaría una disposición especial (Regla 1ª)<sup>57</sup>. Aunque para ser jefe superior se esta-

---

<sup>57</sup> Por su parte, el R.D. de la Presidencia del Gobierno de 27-2-1879 (*Gaceta de Madrid* del 2-3-1879) dispuso que los funcionarios de la Administración del Estado que tuvieran título académico de Facultades o estudios superiores «podrán ascender a oficiales de administración de primera clase cuando hayan cumplido dos años de servicio como oficiales de segunda, y a jefes de negociado de tercera clase cuando hayan cumplido dos como oficiales de primera».

blecían unos requisitos que podían alcanzar muy pocos peninsulares y menos naturales de Ultramar (Regla 2ª). Estos requisitos conllevaban una importante discriminación de naturaleza política.

Los residentes en Cuba, Puerto Rico y Filipinas, con cuatro años de anterioridad, que hubiesen sido elegidos una vez senadores o diputados «por cualquier provincia del Reino», o diputado provincial o miembro del ayuntamiento de la capital de la provincia, o pertenecido como vocal a los Consejos de Administración o Juntas de carácter central en aquellos territorios, podrían ser nombrados para los empleos de jefe de administración; y para cargos de jefe de negociado, los que hubieran pertenecido a las juntas provinciales y locales, o sido alcaldes o concejales de ayuntamiento en Ultramar (Regla 4ª). Esta posibilidad abría, hasta cierto punto, los puestos de funcionario a miembros de la oligarquía de Ultramar.

Los cargos administrativos desde oficiales de la clase de quintos en adelante y los facultativos que no tuvieran señalada categoría administrativa, pero figuraran en los presupuestos generales de las respectivas provincias de Ultramar en los servicios de Beneficencia, de Sanidad y de Presidios, se proveerían por el Ministerio de Ultramar en individuos que reunieran los requisitos de sus respectivos reglamentos, a propuesta de los Gobernadores generales en terna y previo concurso. Pero si no se presentaran personas en Ultramar con los requisitos exigidos, se convocaría a concurso en la Península (Regla 10ª).

Quizás lo más interesante es que los nombramientos de oficiales quintos «habrán de recaer en personas residentes en las referidas provincias con dos años de antelación»; aunque a continuación se introduce la restricción, puesto que una parte de ellos debería recaer en tales residentes que además reunieran la condición de ser licenciados, *con buena nota*, del Ejército o la Armada de la clase de sargentos o asimilados, todo ello acreditado convenientemente<sup>58</sup>.

Para facilitar su aplicación, los arts. 1 y 2 del R.D.L. de 2 de octubre de 1884 disponían que desde el 1 de enero de 1885 comenzaran a regir *como ley* en las provincias de Ultramar las disposiciones que regían en la Península para el ingreso y ascenso en las carreras de la Administración general del Estado, con las modificaciones que establecía la ley que acompañaba al decreto. Dejando en manos del Ministerio de Ultramar las disposiciones ulteriores que fueran necesarias para la ejecución del citado decreto (art. 5).

Esta norma quedó completada con lo establecido en otro R.D. de 2 de octubre de 1884 (*Gaceta* de 16-10-1884) por el cual se fijaban reglas precisas para ingresar en la clase de quintos en las Antillas y Filipinas, y para desempeñar las plazas de inspectores o vistas de Aduanas. De acuerdo con su art. 1 para ingresar en la categoría de oficiales por la clase de quintos era necesario: acreditar, a partir del 1 de enero de

---

<sup>58</sup> La medida no era nueva en la Administración, ya que desde el Reglamento de 1852 existen previsiones normativas en tal sentido. Así, por ejemplo, el R.D. de 6-2-1867 dispuso que de cada tres vacantes que ocurrieran en los destinos civiles de los diferentes Ministerios y no exigieran condiciones especiales para su desempeño, «se provea una dentro del ramo a que el destino vacante pertenezca y las otras dos en Jefes y oficiales del ejército que se hallen en situación de reemplazo».

1885, ser mayor de veinte años y tener buena conducta moral; haber desempeñado igual cargo con buena nota en cualquier dependencia de la Administración central, provincial o municipal, lo cual exigía ese aumento de la edad; haber sido aspirante a oficial durante dos años con buenas notas de concepto; y, tener el grado de bachiller en Artes o título profesional de alguna clase, o certificado expedido por establecimiento, público o privado, habilitado para la enseñanza y haber aprobado en examen aritmética, contabilidad mercantil, geografía, nociones de Administración y de Economía política. Todo ello, además, de acuerdo a las reglas generales de ingreso ya mencionadas

Las disposiciones de octubre de 1884 originaron no pocas dudas acerca de cuál era, en realidad, la normativa vigente en Ultramar respecto al estatuto de los funcionarios allí destinados. De manera que se hizo preciso aclararlo en 1885. Una R.O. de 22 de noviembre de 1885 (*Gaceta de Madrid* de 3-1-1886) modificaba el Reglamento de las carreras civiles de Ultramar de 3 de junio de 1866, aunque en realidad se limitaba a señalar las partes que estaban vigentes, las derogadas y las modificadas. La razón: «las repetidas consultas que se han hecho a este Ministerio respecto a la parte que podría considerarse vigente del Reglamento de las carreras civiles de Ultramar de 3 de junio de 1866, después de la frecuentes disposiciones dictadas en épocas diversas, desde el año 1869 a este de 1885». Ante el caos normativo, la multiplicidad de normas y la inseguridad jurídica, dicha orden declaraba que «se tengan por mantenidos en todo su vigor los artículos de aquella soberana disposición que se expresan en la adjunta copia, con las alteraciones anotadas en cada uno de los que han sido modificados en parte». Dicha copia comenzaba por el art. 14 de la Segunda Parte del referido Reglamento que era, en realidad, el primero de los dedicados a las carreras civiles de Ultramar. Las modificaciones eran las siguientes: el capítulo primero apenas sufrió alteraciones menores; el segundo seguía con su redacción originaria; el tercero, el dedicado al *ingreso de los empleados* y el cuarto, *de los ascensos*, estaban modificados por los establecido en el D.L. de 2 de octubre de 1884, es decir, la parte esencial del Reglamento de 1866 había sido modificada en su totalidad; el capítulo quinto, había sufrido importantes alteraciones con la excepción de los arts. 43, 51 y 52; el capítulo sexto apenas quedó alterado; el sexto, el dedicado a los escalafones y hojas de servicio «no rige en ninguna de sus disposiciones, y sólo son consideradas como doctrina legal»; el séptimo, el que regulaba las licencias apenas se modificó; el noveno mantenía su redacción original; el décimo mantenía en vigor sus artículos, a excepción de los tres primeros; de las disposiciones generales sólo mantenía su vigencia el art. 113; y, por último, la disposición transitoria, que ya no tenía sentido en 1885, aparecía como derogada.

Aclaración que, sin embargo, no dio lugar a un nuevo texto completo. Como tampoco los trabajos de la Comisión creada por el Gobierno presidido por Sagasta para reorganizar la Administración de las provincias de Ultramar, erigida por R.D. de 4 de diciembre de 1888 «con el encargo especial de redactar los proyectos de ley nece-

sarios para reorganizar la Administración de Cuba, Puerto Rico y posesiones del archipiélago filipino». De esta Comisión surgió un «notable y concienzudo» proyecto de ley sobre las condiciones de ingreso y ascenso dentro de aquella Administración, aceptado por el Gobierno «en todas sus partes»<sup>59</sup>. El principal obstáculo no sólo era la inamovilidad de los funcionarios, que «si en la Península no existe, merece más detenido estudio el establecerla en las provincias de Ultramar», sino el encontrarse pendiente de discusión en el Congreso de los Diputados la proposición de ley de empleados públicos, «y siendo por lo menos dudoso si han de ser o no comprendidos en esa proyectada ley los empleados de Ultramar, es justo y razonable esperar a que aquella se discuta»<sup>60</sup>. Ni la cuestión de fondo ni la respuesta eran desconocidas, pero permiten distinguir los diferentes criterios de conservadores —tratamiento normativo conjunto de funcionarios peninsulares y ultramarinos, con las consabidas especificidades— y liberales —regulación separada de la carrera administrativa de Ultramar.

Durante la última década del siglo XIX se observa con cierta claridad la combinación de las cuestiones planteadas. Dos Reales Decretos de 13 de octubre de 1890 (*Gaceta de Madrid* de 14-10-1890) permiten apreciar los problemas desde la perspectiva de los gabinetes conservadores de Cánovas. En virtud del primero y a consecuencia de la Ley de Presupuestos para la Isla de Cuba (art. 23.6ª de la Ley de 18 de junio de 1890), se procedió a la reorganización del personal administrativo destinado en aquella y dependiente del Ministerio de Ultramar y a la asimilación de las categorías administrativas y judicial, de acuerdo con las equivalencias que se detallaron, de lo cual derivaba además la fijación de la relación de los derechos de los funcionarios administrativos con los de la carrera judicial destinados en Ultramar<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Por el contrario, las proposiciones para aprobar una Ley de empleados quedaban en meros intentos. Al respecto Carrasco, *La burocracia...*, pp. 299-304 y 338-350.

<sup>60</sup> Así se expresa el ministro Ruiz Capdepón en la exposición de motivos del R.D. de 7-12-1888 (*Gaceta de Madrid* de 16-12-1888) creando una Comisión para calificar la aptitud y conducta de los funcionarios del Ministerio de Ultramar. Si no se incluyeran en la citada Ley de empleados, estimaba que se habría de presentar el oportuno proyecto de las carreras civiles de Ultramar al amparo del art. 89 de la Constitución. Y, por último, «teniendo en cuenta el Ministro que suscribe que la inamovilidad de derecho para los funcionarios públicos administrativos, envuelve problemas de difícil solución en el terreno doctrinal y de imposible solución sin el concurso del Poder legislativo, sin perjuicio de hacer un estudio detenido de todo el proyecto de ley, redactado por la Comisión creada por el Real decreto de 4 de enero último, tiene la honra de proponer a V.M. con el carácter de transitorio, y como preparación a nuevos desenvolvimientos, el adjunto proyecto de decreto», que creaba la citada Comisión calificadora.

<sup>61</sup> En este sentido, el art. 23.1ª de la Ley fijando los gastos e ingresos del Estado en la Isla de Cuba para el año económico 1890/91 de 18-6-1890 (*Gaceta de Madrid* de 22-6-1890) era claro: «El ingreso, ascenso y separación se ajustarán a lo que disponga la ley que rija para los empleados de la administración civil de la Península, debiéndose, no obstante, ampliar las condiciones relativas al ingreso en cuanto fuere necesario para garantizar los conocimientos que requiere la administración ultramarina. Los beneficios y aptitudes que en la citada ley de la Península se reconozcan a los individuos que pertenezcan o hayan pertenecido al Ejército, se harán extensivas en Ultramar a los que lleven seis años de servicio en los cuerpos militarmente organizados de milicias, voluntarios y bomberos».



Pero es sin duda el segundo Real Decreto, con fuerza de ley, de 13 de octubre de 1890 el que más nos interesa en la medida que reguló con amplitud la *carrera de la Administración general del Estado de Ultramar*. Fruto también de lo establecido en el art. 23 la Ley de 18 de junio de aquel año, de acuerdo con el cual el Ministerio de Ultramar debía promulgar antes del 15 de octubre la norma por la cual se reorganizaba el personal administrativo dependiente del Ministerio y que no constituyera carreras regidas por leyes especiales. De cuya norma debía dar cuenta a las Cortes.

El Gobierno consultó al Consejo de Estado, aunque en la exposición de motivos sostenía que «hubiera tal vez dado soluciones distintas de las que se contienen en el adjunto decreto si no estuviese circunscrita su acción por las bases contenidas en la ley y por el plazo fatal señalado para su cumplimiento; pero dentro de estas condiciones ha procurado satisfacer la opinión pública y las necesidades de la Administración en sus diferentes ramos». Se aludía al intento de «borrar las diferencias de origen entre los naturales de las provincias de Ultramar y los españoles europeos», aunque no olvida la «conducta, por decirlo así, patriarcal». Lo que evidencia que el problema no se había solucionado y parecía irresoluble. La consecuencia a nivel administrativo, según el Ministro de Ultramar, era «el hecho de que los destinos públicos sean servidos indistintamente por españoles peninsulares o insulares». Pero, poco después, se advierte implícitamente que la distribución entre categorías marcaba una importante discriminación, puesto que los cargos superiores debieron quedar en manos de funcionarios peninsulares y criollos, mientras que los inferiores eran desempeñados por otros naturales de aquellos territorios. El pasaje en cuestión afirmaba que:

«Conferida a los Gobernadores generales la facultad de nombrar a los oficiales quintos, porque así lo aconsejan razones de política general; el prestigio que debe tener la Autoridad superior de las islas y la conveniencia de los españoles peninsulares que apenas podrían subvenir a necesidades tal vez ficticias algunas veces, pero otras imperiosas, con los sueldos de oficiales quintos, era preciso salvar el principio de que el Gobierno de la Metrópoli pudiera conceder ingreso en las carreras de la Administración por las clases inmediatamente superiores a la reservada a los Gobernadores generales, e inferiores a las en que se puede entrar mediante la posesión de un título académico de Facultad, pues de otro modo resultaría que el Gobierno de la Metrópoli carecía de un medio de acción gubernamental tanto más importante, cuanto que siendo la clase de oficiales quintos la más numerosa, vendría ésta a imponerse en un plazo no muy lejano en la Administración Ultramarina, estableciéndose una desproporción sensible y no justificada entre las procedencias de los funcionarios públicos».

Este pasaje permite descubrir que el Gabinete madrileño pretendía mantener el control en la designación de los principales funcionarios, que su procedencia fuera europea y evitar que, a través de la antigüedad u otros mecanismos de ascenso, la administración de Ultramar quedara en manos de cubanos, puertorriqueños o filipinos. Esta decisión política encubría, también, los problemas de las revueltas popu-

lares y la independencia de aquellos territorios una vez controlada la estructura administrativa. Un ficticio equilibrio que aparecía detrás de las palabras ministeriales: «las condiciones que para esa nueva forma de ingreso se requieren, garantizan la aptitud del que haya de ser nombrado y establece el equilibrio que debe existir en oficinas a las que han de llevarse elementos procedentes de la Madre Patria para que se hermanen y compenetren con las del país en que se hallan establecidas».

Interesa destacar de este R.D.L. la regulación pormenorizada que se hizo del ingreso en la carrera administrativa general de Ultramar, sentando como principio básico que los cesantes —la lepra administrativa no curada— podrían volver al servicio activo en igual categoría y clase a la que hubieran desempeñado; y, que no se podría ingresar ningún destino sino por la quinta clase de oficiales de administración, salvo que hubieran obtenido un título académico, puesto que en este caso podrían ingresar en destino de oficiales segundos (art. 10). Pero el verdadero espíritu que se escondía en la distribución de cargos públicos se aprecia en los arts. 11 a 24 del R.D.L. de 13 de octubre de 1890. Los requisitos se iban reduciendo a medida que se descendía en el escalafón administrativo, que no se olvide estaba configurado por categorías personales. Por ejemplo, para acceder a una jefatura de administración, en cualquiera de sus clases y con independencia de sus destinos —salvo Aduanas—, bastaba para quienes fueran residentes de Cuba, Puerto Rico y Filipinas el haber sido diputado provincial, alcalde o concejal en la capital provincial, o vocal en los consejos de administración o juntas «que tengan el carácter de centrales», siempre que, además, reunieran las circunstancias siguientes: la residencia en aquellos territorios ocho años antes del nombramiento; el haber desempeñado durante cuatro años los cargos enunciados, sin haber renunciado a ellos; y haber desempeñado los cargos de diputado provincial, alcalde o concejal por elección popular (art. 13). Mientras que el ingreso en las oficialías de administración de las clases tercera y cuarta en las provincias de Ultramar estaba permitido a los individuos en quienes concurrían *todas* las circunstancias siguientes, comprobadas documentalmente en el expediente previo a su nombramiento: veintiún años cumplidos; bachiller en Artes; haber cursado, y por supuesto aprobado, en las Universidades oficiales las asignaturas que detallaba —Derecho político, administrativo, Economía política y Hacienda pública; y, haber aprobado en la Universidad Central, es decir, en Madrid, «la asignatura de *Colonización*, sostenida por el Ministerio de Ultramar, obteniendo calificación superior a la de aprobado» (art. 15). Estos requisitos coartaban la posibilidad de designación como funcionarios de buena parte de los originarios de aquellos territorios, a pesar de que existieron colonias de estudiantes procedentes de Ultramar en las Universidades peninsulares.

Lo anterior se completaba con el establecimiento detallado de turnos para cubrir vacantes: primer turno, antigüedad entre los empleados en activo; segundo, por antigüedad entre los empleados cesantes de categoría e igual clase a la del puesto que se tratara de proveer, cuando ocuparen el primer lugar en el escalafón; tercero, de

elección entre los empleados activos que figuraran en la categoría y clase inmediata a la inferior de la vacante, pero cuando reunieran -hay que entender, todas- las condiciones que se enumeraban; cuarto, de elección entre los empleados cesantes que figuraran en el escalafón con igual categoría y clase de la vacante producida o en la inmediata inferior; y, quinto, de libre nombramiento con las condiciones establecidas en el capítulo segundo del propio decreto ley (arts. 26 a 30).

En la línea ya conocida de separar el nombramiento de puestos que llevaban aparejadas connotaciones políticas, pero también considerando los problemas de igual naturaleza que se presentaban en Ultramar, los requisitos para la designación de jefes superiores se alteraban cuando las circunstancias lo exigieran, y para encuadrar tal posibilidad dentro del ordenamiento jurídico el último párrafo del art. 12 del R.D.L. 13 de octubre de 1890 lo dejaba bien claro: «Cuando llegue a conocimiento del Gobierno que alguna de las provincias de Ultramar se encuentra en circunstancias que exijan atender con preferencia a los altos intereses de la unidad nacional, o en situación de tal modo anormal, que se requiera de dotes especiales para atender las exigencias de su Gobierno, y entre los funcionarios comprendidos en este artículo no estimare que concurren en alguno las aptitudes necesarias para el caso, podrá conferir el cargo de Gobernador de dicha provincia a persona de reconocida idoneidad y patriotismo, previo acuerdo del Consejo de Ministros que juzgará la conveniencia de adoptar esta resolución». En el fondo es una cláusula de residuo genérica prevista para poner en manos de un militar la administración civil de un territorio. Y, además, derogó todas las leyes, reglamentos y disposiciones generales opuestas a su contenido (art. 92).

Cabe destacar, por otra parte, que el art. 86 del R.D.L. de 13 de octubre de 1890 fue el único precepto que enumeró las obligaciones de los funcionarios de Ultramar:

- 1º. Observar una conducta irreprochable en sus relaciones con el público y sus compañeros, así como «en las de todo orden con sus compañeros».
- 2º. Entrar a la oficina en las horas señaladas y no salir hasta que lo decidiera el jefe de la dependencia.
- 3º. Desempeñar con celo, diligencia y esmero cuantos trabajos se le encomienden.
- 4º. Guardar secreto respecto al curso y resolución de los asuntos.
- 5º. No ejercer la abogacía ni desempeñar agencia alguna de los particulares en ninguna ocasión, lugar ni concepto<sup>62</sup>.

Pero los problemas no cambiaban, simplemente se repetían. En la Ley de Presupuestos para la Isla de Cuba de 31 de diciembre de 1891 (*Gaceta de Madrid* de 2-1-1892) se iba a modificar, siguiendo las pautas del siglo XIX, la regla general a través de una modificación en la norma particular. En todas las disposiciones pre-

---

<sup>62</sup> Incompatibilidad ya establecida en la R.O. de 4-6-1868 en la que quedó prohibido a los empleados públicos letrados en las provincias de Ultramar el ejercicio de la abogacía.

supuestarias se buscaba reducir el gasto sin reducir los servicios y, por lo tanto, sin variar en demasía las situaciones administrativas<sup>63</sup>. Sin entrar en todas las modificaciones orgánicas que introducía, nos interesa sobre todo el último precepto. En concreto, el art. 14, párrafo segundo, disponía que «el Ministro de Ultramar dictará las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para su cumplimiento y resolución de las incidencias que puedan suscitarse, *quedando derogadas todas las disposiciones que se opongan a este Real decreto, y en suspenso, hasta su planteamiento definitivo, lo dispuesto en el de 13 de octubre de 1890, organizando la carrera de la Administración general del Estado de Ultramar*». A partir de lo que he subrayado vinieron las interpretaciones particulares. La norma presupuestaria afecta exclusivamente a Cuba, luego en una interpretación restrictiva debía entenderse que sólo interesaba la derogación a la situación de los funcionarios de aquella isla, lo que vendría a corroborarse por la obligación de elaborar un escalafón particular para la determinación de los funcionarios excedentes<sup>64</sup>. Pero desde el Ministerio se optó por la interpretación más amplia. La derogación era genérica para todos los territorios ultramarinos, no sólo para Cuba, sino también para Puerto Rico, Filipinas y posesiones de Guinea. En definitiva, la regulación esencial del estatuto del empleado público de Ultramar quedaba derogada. La consecuencia era la más absoluta discrecionalidad del ministro del ramo, aunque la situación de aquellas tierras no era, precisamente, la más idónea. Romero Robledo enmendaba a su antecesor Antonio María Fabié, ambos del Partido Liberal Conservador.

Uno de tantos cambios ministeriales recondujo la situación un año después al verificarse el turno de partidos y alcanzar la presidencia Sagasta en diciembre de 1892. El entonces ministro Maura sacó adelante el Real Decreto de 5 de enero de 1893 (*Gaceta de Madrid* de 6-1-1893) cuyo art. 1 era terminante al restablecer la

---

<sup>63</sup> La exposición de motivos previa al Real decreto que rubricaba Romero Robledo se hacía constar que: «Las economías, si han de ser efectivas y no han de convertirse en origen de nuevos e imprevistos gastos, deben descansar en la reforma adecuada de la actual organización de servicios. De otra manera, no obedeciendo a ningún pensamiento y dejando subsistir organismos defectuosos y servicios indotados, sólo conducen a concesión de créditos extraordinarios o a la ampliación de los concedidos, que son los enemigos eternos, y al parecer invencibles de toda la administración bien ordenada. Con esta convicción, y ante el apremio del estado aflictivo del Tesoro de Cuba, el Ministro que suscribe, simplificando la administración, dejando al organismo de la isla, a cuyo frente se halla el Gobernador general, los medios suficientes para atender a las múltiples atenciones de gobierno y de inspección que sobre todos los servicios le confían las leyes, no vacila en proponer la supresión de todos los grandes centros administrativos que existen en la capital de dicha Antilla, ni en organizar bajo nuevas bases la administración provincial». Debía tener muy vivo el recuerdo de su discurso sobre el Proyecto de Ley de empleados públicos de 1869, pronunciado en la sesión del 14-1-1870, *Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes de 1869*, Madrid, 1872, tomo VIII, pp. 4.902-4.905.

<sup>64</sup> El art. 15 señalaba que «los funcionarios que en virtud de esta reforma resulten excedentes tendrán derecho a ser colocados en la isla de Cuba, ocupando cuatro vacantes de cada cinco que ocurran en sus respectivas categorías. A este efecto, el Gobernador general formará un escalafón riguroso de todos los que se encuentren en dicho caso, expresando años de servicio y antigüedad en sus clases».

observancia del Decreto-ley de 13 de octubre de 1890, con excepción de sus disposiciones transitorias, lo que conllevaba, como era lógico, la derogación expresa del art. 14 del Real Decreto de 1891 «en cuanto suspendió el Decreto ley»<sup>65</sup>. Partía de que el acierto y rectitud de las normas dependía de las personas que tenían que aplicarlos, no negaba la capital importancia de las disposiciones que regulaban las carreras administrativas y «los actos individuales de los Ministros en la provisión de los cargos públicos». De ahí, los inconvenientes del libre y omnímodo arbitrio ministerial, que no siempre reconocía la idoneidad y perseverancia en el ejercicio de las funciones públicas. Tras admitir que tal derogación supuso que el Ministerio «se consideró dispensado de atenerse al Decreto ley de 13 de octubre de 1890 en la provisión de los cargos y en las restantes determinaciones concernientes al personal administrativo», el cambio político obligaba a dictar disposiciones en sentido contrario: «como quiera que ello sea, al que suscribe le basta para justificar la medida que somete a la Real aprobación de V.M. su firme convencimiento de que importa al interés público cerrar el paréntesis y volver a la observancia de las reglas que moderan y circunscriben su propia potestad discrecional en materia tan delicada e importante. Estando compendiados y refundidos en el Decreto ley de 1890 los métodos que en épocas y circunstancias diversas se adoptaron y experimentaron para normalizar la carrera administrativa, no sería fácil, aunque pareciese ahora lícito, mejorar sus bases esenciales con la adopción de otras nuevas; más en segunda recomendación para atenerse a ellas la notoria conveniencia de sustraer el régimen orgánico del personal a las mudanzas frecuentes de los Ministros, cada uno con su propio criterio, y aun alternando predominio de los partidos gobernantes». La finalidad perseguida era el establecimiento de una norma consolidada y permanente, que diera firmeza y seguridad a la carrera administrativa de Ultramar. Pero también Maura introdujo su particular matización: en la provisión de los turnos tercero, cuarto y quinto no se daría preferencia a la rigurosa antigüedad.

La situación geopolítica del momento tampoco era propicia para reformar una Administración lastrada por sus vicios y la carencia de una normativa uniforme que diera, al menos, la sensación de seguridad jurídica. En Cuba y Puerto Rico continuaban las denuncias contra los vicios de la Administración que no eran otra cosa que los propios comportamientos de los empleados públicos. En el Proyecto de ley de bases para el Gobierno y la Administración civil de las Islas de Cuba y Puerto Rico, fechado el 5 de junio de 1893 (*Gaceta de Madrid* de 6-6-1893), presentado a las Cortes por Antonio Maura como Ministro de Ultramar se reiteraba el problema:

---

<sup>65</sup> Su art. 2 determinó que, mientras no estuvieran publicados los escalafones definitivos, se cubrirían los turnos tercero, cuarto y quinto de acuerdo con las exigencias fijadas en 1890 «sin las preferencias otorgadas por razón de antigüedad». Téngase presente también lo previsto en el art. 32 de la Ley de presupuestos del Estado de 30-6-1892 sobre turnos para los ascensos: más antiguo de la clase inferior, cesantes y libre designación siempre que reunieran las exigencias de la Ley de presupuestos de 1876.

«Tres lustros han pasado desde que la paz fue venturosamente restablecida, y poco menos desde que la emancipación de los esclavos normalizó la vida social; superados los tremendos estragos de la guerra y de la esclavitud, la prosperidad general, hoy en vías de florecimiento, corona y premia el singular y asombroso esfuerzo del pueblo cubano; una serie de reformas que se podrían notar de apresuradas si no las justificase el feliz éxito, mudó en cortísimo espacio de tiempo el derecho y las costumbres políticas; y cuando todo allí revive, se regenera, se asienta y puebla de esperanzas el porvenir, sigue siendo la administración pública la constante ocasión de quejas y amargos reproches, auxiliar involuntario de los que no desisten todavía de emponzoñar con el desamor a la madre patria el corazón de sus conciudadanos».

Y, entre las medidas que se pretendían adoptar, figuraba en la Base 6ª el que «las plantillas de las oficinas y el procedimiento para el despacho de los asuntos se acomodarán al designio de conseguir la más extremada sencillez en los trámites y la responsabilidad de los funcionarios»<sup>66</sup>. Pero la situación política aconsejó atender primordialmente la autonomía de aquellas provincias que el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración general del Estado en ellas.

En esta descripción, que de momento no pretende ser más extensa, es obligado hacerse una pregunta: ¿cuántos funcionarios estaban realmente sujetos a esta normativa? Los datos obtenidos hasta ahora son parciales, pues los escalafones sólo incluían a quienes hubieran recibido un nombramiento como tal funcionario, excluyendo a aspirantes a oficial, escribientes y subalternos. De conformidad con el escalafón provisional publicado en la primavera de 1891<sup>67</sup>, encontramos la siguiente distribución por categorías y clases:

CATEGORÍA y CLASE	ACTIVOS	CESANTES
Jefes superiores de Administración	9 (6)	0
Jefes de Administración de 1ª clase	21 (3)	3
Jefes de Administración de 2ª clase	17 (5)	7
Jefes de Administración de 3ª clase	15 (8)	3
Jefes de Administración de 4ª clase	20 (8)	2
Jefes de Negociado de 1ª clase	41 (14)	10
Jefes de Negociado de 2ª clase	45 (16)	16
Jefes de Negociado de 3ª clase	65 (15)	17
Oficiales primeros de Administración	81 (20)	33
Oficiales segundos de Administración	146 (61)	29
Oficiales terceros de Administración	157 (36)	38
Oficiales cuartos de Administración	217 (44)	41
Oficiales quintos de Administración	341 (110)	91
Total	1.175 (346)	290

<sup>66</sup> Así se recogió en la Ley de Bases de 15-3-1895, base 5ª (*Gaceta de Madrid* de 23-3-1895).

<sup>67</sup> *Escalafón provisional expresivo de la situación de los empleados activos de Real nombramiento dependientes de este Ministerio en 30 de noviembre último, que se publica en cumplimiento del art. 38 del Real Decreto de 13 de octubre de 1890*, lleva fecha del 26 de mayo de 1891 y va firmado por el Subsecretario de Ultramar. *Gacetas de Madrid* de 30 y 31-5 y 1, 2, 3, 4 y 5-6-1891.

Por tanto, entre funcionarios de nombramiento real en activo y cesantes contamos en este escalafón provisional 1.465. Están incluidos los destinados en Cuba, Puerto Rico, Filipinas y posesiones del Golfo de Guinea, junto con los que prestaban sus servicios en el Ministerio de Ultramar y en el Tribunal de Cuentas del Reino con jurisdicción en sobre aquellos territorios —cerca de 350 residían en Madrid. No aparecen mencionados en el escalafón los aspirantes ni otros subalternos ya que no eran nombrados en virtud de mandato regio<sup>68</sup>, por lo que el número total habría que aumentarlo. Además, al ser un escalafón general tampoco se incluyen los funcionarios de cuerpos o categorías especiales —por ejemplo los del Cuerpo de Abogados del Estado de Ultramar—, ni los pertenecientes a la Administración de Justicia ni los integrados en los diferentes niveles de la instrucción pública ni tampoco los cargos desempeñados por militares. Esta última razón puede ser la que justifique la falta de inclusión de ciertos puestos, como algún Gobernador civil. Aun cuando sea muy difícil aventurar el número exacto de empleados públicos de la Administración general (civil y económica) del Estado con destino en el Ministerio de Ultramar y en los territorios ultramarinos, podría rondar entre los 2.300 y 2.500 empleados, incluyendo los de nombramiento real y los que no lo tuvieran<sup>69</sup>. Contrasta dicho número con el de 300.000 hombres del Ejército que se encontraban destinados en aquellas provincias y posesiones a fines de 1898<sup>70</sup>.

Las últimas medidas promulgadas con respecto a las Antillas y Filipinas, no así sobre las posesiones del Golfo de Guinea, van siendo dictadas atendiendo a la situación bélica originada y sus inmediatas consecuencias. Entre ellas, unas tuvieron por objeto la exigencia de responsabilidades durante la Guerra con los Estados Unidos e inmediatamente después; como también la declaración de excedentes o cesantes de otros empleados públicos que retornaron a la Península. Así, por ejemplo, una R.O. de 17 de enero de 1899 (*Gaceta de Madrid* de 21-1-1899), ponía de manifiesto que habiendo llegado a conocimiento del Ministerio de Ultramar que un total de veintiséis funcionarios «que fueron del Gobierno español en la isla de Puerto Rico, han aceptado en dicha isla cargos que les han sido conferidos, previo juramento, por el Gobierno norteamericano» y «teniendo en cuenta que la aceptación de los indicados empleos y el juramento prestado implican la renuncia voluntaria de la soberanía española», se disponía que «los expresados sujetos no podrán nunca volver al servicio del Estado, quedando anulados todos los derechos pasivos que se deriven de sus anteriores servicios».

---

<sup>68</sup> Por ejemplo, en el Ministerio había 26 porteros y 27 ordenanzas, *Gaceta de Madrid* de 13-10-1891.

<sup>69</sup> La plantilla de la Secretaría del Gobierno general y de la Dirección general de Administración civil de Cuba en 1890 estaba compuesta por 25 funcionarios y 41 escribientes y otros subalternos (*Gaceta de Madrid* de 24-9-1890). Teniendo presente los 829 funcionarios que estaban destinados en Ultramar y aplicando la misma proporción de dichas oficinas, nos encontraríamos con alrededor de 1.350 escribientes y subalternos de la Administración general del Estado en dichos destinos.

<sup>70</sup> Exposición de Motivos del R.D. de 10-2-1899, *Gaceta de Madrid* de 11-2-1899.

Tras este repaso, cabe concluir, en primer lugar, afirmando que la regulación de la carrera administrativa en Ultramar sufrió los avatares derivados de los cambios políticos —de la Monarquía a la República, de nuevo a la Monarquía, el turno entre conservadores y liberales—, los agobios económicos que se reflejaban en las leyes de presupuestos para los territorios ultramarinos y que conllevaron la reducción y/o modificación de plantillas, las dificultades para su control —en ocasiones por la discrecionalidad de las autoridades allí destinadas, aprovechándose de la lejanía— y, por supuesto, los conflictos internos en que se hallaban inmersas las colonias. En aquella época los gobernantes, de todo signo político, entendieron que una de las cuestiones esenciales para ejecutar sus programas pasaba por evitar cualquier obstáculo que le plantearan los funcionarios sometidos a sus mandatos. No bastaba con nombrarlos, era preciso asegurarse de quiénes entraban, cómo ascendían y a qué puestos convenía que fueran destinados o trasladados.

El cúmulo de disposiciones generales dictadas para regular la carrera administrativa de Ultramar contrasta, sin embargo, con la escasez de normas promulgadas para regular el estatuto de los funcionarios de la Administración general del Estado en la Península durante la época estudiada y desde la misma proyección general. Lo cual conduce, también, a poner de manifiesto la influencia de las variaciones políticas sobre los empleados públicos de la Administración de aquellos territorios, sin rumbo fijo y, lo que es más importante, sin posibilidad de resolver las grandes cuestiones que la afectaban: amovilidad de los funcionarios y corrupción generalizada. Variabilidad a la que se sumaron las Leyes de presupuestos. Ya lamentaba el Consejo de Estado en 1866 que «en rigor apenas Ley alguna es más difícil de hacer que la relativa al ingreso y ascenso en las carreras civiles de la Administración»<sup>71</sup>. A lo que habría que añadir, por el contrario, que a todos Gobiernos les allanaba el camino de sus reformas la circunstancia de regularse la carrera administrativa de Ultramar por normas reglamentarias y no por ley. En consecuencia, no debe extrañar que algunos decretos fueran derogados antes de transcurrir una semana después de producirse un cambio de Gobierno. Sin desechar tampoco cierto grado de improvisación en algunas disposiciones secundarias que, por razones de espacio, no he abordado, como las referidas a los viajes.

Desde una perspectiva organizativa del Estado, las disposiciones que regularon la carrera administrativa de Ultramar siguieron los modelos y pautas marcadas para los funcionarios peninsulares. Aunque no se logró la regulación unitaria, pese a los intentos sobre todo de Cánovas del Castillo, es evidente que se tendió a la asimilación en aspectos como las categorías y clases, forma de ingreso, escalafones, cesantías y responsabilidades; mientras que las especificidades se centraban en la provisión de vacantes, concesión de licencias y, sobre todo, en materia de retribuciones

---

<sup>71</sup> El texto completo del Dictamen en García-Trevijano Fos, «Un desconocido precedente...», p. 142.



económicas<sup>72</sup>. A pesar de que los primeros textos normativos, promulgados o no, se refirieron a las *carreras* de Ultramar, de forma paulatina se fue configurando la carrera de la Administración general del Estado en Ultramar, diferente tanto de la peninsular como de las restantes carreras que prestaban sus servicios en aquellos lejanos destinos.

Ambas sufrieron problemas comunes. Los cambios políticos no sólo afectaron a los textos normativos, puesto que también se extendieron a los propios funcionarios, dando lugar a traslados, ceses y nombramientos. Es cierto que algunas de las disposiciones vistas en el presente trabajo propiciaban la inamovilidad de los empleados públicos, pero los requisitos exigidos y las vías abiertas para su alteración<sup>73</sup>, junto con las modificaciones normativas y los cambios políticos impidieron su aplicación real. Los Gobiernos no renunciaron a utilizar la jerarquía administrativa, personal u orgánica, para la consecución de sus objetivos o el beneficio de sus adictos.

Una complicada carrera administrativa a la que tampoco era ajena su respectiva vida personal. Funcionarios alejados de sus familias en algunos casos, con padecimientos de salud, sufriendo los rigores climáticos, obligados a mantener cierta posición social con grandes dispendios, desconocimientos de lengua y costumbres, entre otros males. En muchas ocasiones alejados de las autoridades y dados a prácticas de corrupción. Sin olvidar que el funcionario procedente de la Península pudo ser visto como un emigrante privilegiado por su situación socioeconómica —legal o derivada de la corrupción—, aunque no por ello dejaba de ser un emigrante.

Al ser la mayor parte de los funcionarios de origen europeo y rodeados de una opinión desfavorable hacia ellos, no pueden extrañar las manifestaciones de los independentistas contra los mismos, al personificar la idea de dominación sobre la mayor parte de la población. Problema al que coadyuvó otro muy importante: las dificultades de incorporación de la población de las provincias y posesiones de Ultramar a las categorías y clases de dicha Administración, lo cual redundó sobre todo en las variaciones que se introdujeron en las normas que regularon el ingreso en las oficialías quintas.

---

<sup>72</sup> Al respecto, Cordero Torres, *Tratado*, p. 66, afirmaba que «en general, el régimen orgánico de la colonia supone un mínimo de diferenciación y especialización jurídica y excluye el asimilismo. Luego varía, según la mayor o menor autonomía de la Colonia».

<sup>73</sup> Como muestra, el art. 9 de la Ley de presupuestos del Estado de 30-6-1895: «La inamovilidad de los funcionarios de cualquier orden al servicio del Estado solamente podrá declararse por virtud de una ley respetando los derechos adquiridos».