

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN ULTRAMAR (1860-1899)

Pedro Ortego Gil
Universidade de Santiago de Compostela

Existe un viejo dicho según el cual “el jefe y el mulo, cuanto más lejos, más seguro”. Desconozco si quien primero formuló tal aseveración era un funcionario y si se hallaba destinado en Ultramar. Alejado de la Metrópoli, en un ambiente que no le era propicio y con un sueldo muy ajustado, el funcionario de la Administración del Estado con destino en las Antillas, Filipinas o en las posesiones africanas parece que podía inclinarse, más que sus colegas peninsulares, a caer en los abusos, las malversaciones y en todo tipo de corruptelas. En algún supuesto pudo ser cierta esta idea, pero en otros, quizás la mayor parte, falso. En cualquier caso, el Estado adoptó las oportunas precauciones para exigir a sus empleados la responsabilidad pertinente por actos u omisiones que vulneraran el ordenamiento jurídico.

Hasta mediados del siglo XIX, en los territorios de Ultramar que aun pertenecían a la Monarquía española todavía figuraban mecanismos heredados del Antiguo Régimen para exigir responsabilidades a los empleados públicos. La Administración pública de la etapa constitucional exigía, por el contrario, nuevos planteamientos con respecto a su estructura, regulación de los derechos y obligaciones de los funcionarios, retribuciones y, por supuesto, responsabilidades exigibles a los mismos.

Un punto clave en esa construcción del estatuto funcional contempóraneo lo constituye el Real Decreto de 18-6-1852, que se promulgó con el propósito de convertirse en la norma común a todos los empleados públicos españoles, aun cuando sus preceptos permitían que cada Ministerio dictara las disposiciones oportunas para adecuarlo a su estructura. Dentro de la estructura funcional de la Administración civil del Estado existía un grupo

peculiar de empleados públicos a su servicio: los destinados en Ultramar. Hubo que esperar al R.D. de 9-7-1860 (*Gaceta de Madrid* de 20-7-1860) para que se establecieran algunas medidas referentes a la organización de la Administración civil en las provincias de Ultramar. En su preámbulo se planteaban los principios que marcaron el estatuto funcionarial hasta el siglo XX: “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”. En definitiva, respeto a ciertos derechos de los empleados públicos, pero también libre discrecionalidad por parte del Gobierno -de turno-, lo que conllevaría males conocidos como la empleomanía o las cesantías y exigencia de responsabilidades tras los cambios políticos en la Metrópoli.

Por lo que nos interesa, el citado R.D. de 9-7-1860 ponía de manifiesto, en la exposición que precedía al articulado, como una de las principales cuestiones a resolver la separación del servicio, al considerarse que, en ese momento, conllevaba la privación de todo el haber del funcionario. Se entendía que sanción tan grave no debía imponerla la Administración sino con carácter provisional y mientras no recayera una sentencia firme de los Tribunales. Es decir, que se atribuía a la separación decretada por la Administración un carácter preventivo y reparable, “según fuere el resultado final de los procesos, que habrán de sujetarse de aquí en adelante al Código criminal de la Península, cuyo sistema completo de penalidad es de expedita aplicación a las faltas o delitos cometidos por los funcionarios de las provincias de América y Asia”. Así se plasmó en sus arts. 41 y 42, al disponer que tanto en las causas que se siguieran contra funcionarios por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos, como en las comunes, los Tribunales se adecuarían a las disposiciones del Código penal; e incluso las multas, cauciones y demás exacciones pecuniarias recogidas en el Código penal, “se regularán por el tanto y medio más de lo que el mismo expresa”.

Las posibilidades de separación eran variadas. El art. 30 del R.D. de 9-7-1860 establecía la separación preventiva de los funcionarios en dos supuestos: cuando fueran suspendidos o procesados por las autoridades de Ultramar o por decisión del Gobierno; y, los que fueren procesados a iniciativa de los Tribunales. Los separados preventivamente que fueren absueltos

serían declarados cesantes a contar desde la separación, abonándoseles los haberes que les hubieran podido corresponder en tal concepto desde aquella fecha (art. 31). Pero las sentencias absolutorias de los Tribunales no darían derecho a los funcionarios encausados a la reposición de sus destinos si de ellos hubieran sido removidos (art. 40). En cualquier caso, en todas las separaciones de funcionarios debería expresarse que se instruyó el expediente o se procedió a la formación de causa (art. 47).

Diferente tratamiento se dio a la suspensión del empleado público. En este sentido, el art. 18 del R.D. 9-7-1860 dispuso que, a tenor de la normativa vigente, los Gobernadores y Superintendentes de las provincias de Ultramar “podrán suspender gubernativamente hasta por dos meses y la mitad del sueldo a los funcionarios de la Administración, por faltas leves en el cumplimiento de sus obligaciones, oyendo siempre al Jefe de la Oficina o dependencia en que sirvan, y al Intendente, cuando esta corresponda a cualquiera de los ramos de Hacienda, dando cuenta al Gobierno para su resolución”. Se trataba, en consecuencia de un procedimiento sumario en el seno de la Administración. Procedimiento que sólo se diferenciaba del recogido en el art. 19 por tratarse de una sanción mayor y corresponder su imposición al Gobierno: suspensión correccional de empleo y de todo sueldo por seis meses. Faltas administrativas, procedimiento administrativo, autoridad administrativa y sanción administrativa.

La situación se agravaba cuando el funcionario hubiera sido condenado por un Tribunal a la pena de suspensión prevista en el Código penal, ya que a ella se añadiría la privación de las tres cuartas partes del sueldo señalado a su destino por igual período (art. 20). A la sanción judicial se agrega la económico-administrativa, característica que fue una constante en la regulación de la función pública decimonónica.

Incluso, si hubieren cometido faltas graves o delitos, las máximas autoridades ultramarinas tenían la facultad de acordar inmediatamente la suspensión por tiempo indefinido, aunque instruyendo expediente con audiencia de los jefes del funcionario en cuestión y de él mismo, “y al propio tiempo, la formación de causa, si lo estimaren conveniente, dando cuenta de todo, con su informe, en un único documento de que no se dará noticia al interesado” (art. 21). En vista del expediente o de la causa, el Gobierno confirmaría únicamente la suspensión o ésta y mandaría instruir el proceso

(art. 22). Los empleados suspensos por Gobernadores o Superintendentes, o suspensos y procesados por ellos o por el Gobierno, tan sólo percibirían la cuarta parte del sueldo de sus destinos por vía de pensión alimenticia hasta que fueren removidos de su empleo o hasta la terminación definitiva del proceso (art. 23). Para el supuesto de que durante la suspensión fueran declarados cesantes o separados de sus destinos, se determinó que disfrutarían del haber que les correspondiera con arreglo a las disposiciones vigentes sobre clases pasivas, aunque sin perjuicio de la sentencia que se dictare (art. 24). Y como no todas las posibilidades pasaban por una condena, los absueltos tendrían derecho a reclamar el sueldo que hubieran dejado de percibir, reintegrándose a sus destinos si no fueran declarados cesantes o separados de ellos (art. 25).

Si el funcionario fuera condenado a penas correccionales por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo, sería declarado cesante a partir de la fecha de la sentencia (art. 32). Si en el fallo judicial se hubiera impuesto una pena aflictiva, se confirmaría *ipso facto* la separación del servicio decretada por el Gobierno y los condenados perderían su derecho a percibir cualquier haber, sea cual fuere el tiempo de su servicio (art. 33). En el supuesto de que se le hubiera impuesto la pena de inhabilitación absoluta perpetua, como principal o como accesoria, tampoco disfrutarían de haber pasivo (art. 34). Tratándose de inhabilitación especial perpetua y en aquellos casos de penas temporales, la privación del haber comenzaría desde que los penados fueren colocados en un destino al que no se extendiera la inhabilitación, o cuando terminare el tiempo de la condena “desde cuya fecha serán cesantes” (art. 35). En consecuencia, en función de las penas se determinaba la sanción administrativa puesto que no hay descripción de supuestos.

Las consecuencias de estas condenas se extendían a otras diferentes situaciones administrativas:

- los funcionarios condenados a pena de inhabilitación absoluta perpetua, bien lo fuera principal o accesoria, no podrían volver al servicio sin indulto y habilitación especial, que podría concederse oyendo a la autoridad de Ultramar bajo cuyo mando hubiera servido, al Tribunal sentenciador y a la Sección de Ultramar del Consejo de Estado (art. 36),
- los funcionarios inhabilitados temporalmente podrían reintegrarse sin habilitación especial ni indulto (art. 37),

- los que hubieran sufrido penas de argolla o degradación, no podrían ser rehabilitados sino por una ley especial, aun cuando hubieran obtenido indulto de las penas principales (arts. 38 R.D. 9-7-1860 y 29 del Código penal de 1850),
- ni el indulto ni la habilitación darían derecho al funcionario afectado a ser reintegrado de lo que perdió por virtud de la sentencia y durante el tiempo de la condena (art. 39),

La creación del Ministerio de Ultramar por el Real Decreto de 20 de mayo de 1863 (*Gaceta de Madrid* de 21-5-1863) conllevó una reforma de la estructura administrativa en los territorios ultramarinos, incluida una nueva regulación del estatuto de los empleados públicos. Con esta finalidad se promulgó el R.D. de 15 de julio de 1863 (*Gaceta de Madrid* de 8-8-1863) por el que se organizaba la carrera administrativa de Ultramar y que también incidió en la transcendencia que tenía la exigencia de responsabilidades a los empleados del Estado. En términos similares a su precedente, se señalaba que “la suspensión y separación de los empleados es también materia grave, y que conviene reglamentar a fin de establecer sobre las garantías recíprocas del Gobierno y de los funcionarios públicos las bases de una buena Administración”. Aunque se advierte cierta indeterminación normativa.

A diferencia de la cesantía, la suspensión podía ser preventiva o correccional. Su determinación correspondía a los Gobernadores Superintendentes, previo informe del jefe inmediato del funcionario, debiendo dar cuenta de su resolución al Gobierno. Estaba limitada temporalmente a cuatro meses, salvo que se formara causa judicial (art. 34 R.D. 15-7-1863), asunto de especial relevancia, porque existieron procedimientos contra empleados de la Hacienda acusados de malversación de caudales públicos. Durante el período de suspensión el funcionario no quedaba desamparado al gozar de la mitad de su sueldo (art. 35), salvo que la resolución contra él lo fuera por haberse incoado una causa criminal con motivo de alcances o malversación de dichos caudales, ya que en este caso quedaría privado de toda retribución (art. 36).

Cuando no se tratara de causas criminales por malversación, el funcionario gozaría de la cuarta parte de su salario como “pensión alimenticia” durante la tramitación del proceso, que si concluyera con su absolución

daría lugar al resarcimiento completo de los haberes dejados de percibir (art. 37). No obstante, "el empleado que durante la suspensión o antes de dictarse la sentencia fuese declarado cesante, conservaría el derecho a los haberes que en tal concepto le correspondan con arreglo a la legislación vigente sobre clases pasivas, salvo que a ello se oponga la naturaleza de la sentencia" (art. 38). Esta última vía implica una protección corporativista.

La suspensión de los funcionarios de Ultramar también podía derivarse, siguiendo el régimen administrativo y penal general, de su imposición como pena en sentencia dictada por los Tribunales. A pesar de tal sanción, el funcionario percibiría la cuarta parte de su sueldo durante el tiempo que durara y, si fuere declarado cesante tendría derecho a percibir la totalidad de lo que le correspondiera desde ese momento (art. 39).

Las separaciones de los empleados públicos presentaban dos modalidades diferenciadas:

- a) las definitivas sólo procedían en los casos taxativamente enumerados en el R.D. de 15-7-1863: haber sido procesado criminalmente por hechos ajenos a su destino, una vez que fuera firme la sentencia en la que se impusiera al funcionario pena aflictiva o correccional, si ésta última lo fuera por delitos de falsedad, hurto, robo y estafa, es decir, hechos vinculados sustancialmente con delincuencia económica; o por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y castigado con pena aflictiva o correccional (art. 42),
- b) las preventivas podían afectar a los empleados suspensos y procesados por acuerdo de los Gobernadores Superintendentes o por decisión del Gobierno, así como a los procesados de oficio por los Tribunales (art. 43). En estos supuestos, si los funcionarios fueran absueltos, sin duda por la tacha pública de haber sido procesados, "serán declarados cesantes desde el día de la separación" (art. 44).

Las consecuencias de las sanciones penales se agravaban con las administrativas, puesto que si los funcionarios hubieran sido condenados a penas aflictivas o correccionales por abusos y delitos en sus destinos perderían el derecho a percibir cualquier emolumento (art. 45). Como situación singular, los que hubieran sido condenados a pena de inhabilitación perpetua, bien como principal bien como accesoria, "no podrán volver al

servicio ni al goce de los derechos pasivos sin obtener indulto y rehabilitación especial, para cuya concesión se observarán los requisitos marcados en el art. 36 del R.D. de 9 de julio de 1860" (art. 47 R.D. 15-7-1863). Y, al contrario, los que tan sólo lo hubieran sido por penas leves, serían declarados cesantes y percibirían las cantidades que les correspondieran desde el día que hubieran cumplido su condena (art. 46).

Tiempo después, a partir del 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*, se redactó, con las oportunas modificaciones y con la idea de guardar la posible uniformidad 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). En este sentido, el capítulo X del Reglamento para los funcionarios peninsulares de marzo fue reproducido básicamente en el capítulo noveno del Reglamento de junio. A diferencia de sus precedentes se incluyó la descripción de los supuestos, la sanción y sus modalidades. El art. 90 enumera los cinco supuestos por los que se impondrían correcciones disciplinarias:

- 1º. Por faltar de obra, de palabra o por escrito el respeto a sus superiores, a las consideraciones debidas a sus iguales o a los particulares que en las oficinas promuevan sus solicitudes, y por el mal trato a sus subordinados.
- 2º. Por falta de aplicación, por descuido o por negligencia en el desempeño de las obligaciones anejas a su cargo. No obstante, el art. 101 del Reglamento de 3-6-1866 dispuso que quedarían libres de responsabilidad "y recaerá toda sobre los subalternos, siempre que aparezca que la falta procede de error, descuido u omisión en aquella parte del servicio a que los jefes no puedan aplicar la minuciosa atención que incumbe a los subalternos en el desempeño del encargo que les está confiado"¹.
- 3º. Por faltar a las reglas de orden y disciplina interior de las dependencias o cualesquiera otras establecidas por los reglamentos especiales de sus ramos.

¹ Reproducción del art. 89 del Reglamento de 4-3-1866.

4º. Por comprometer el decoro del empleo.

5º. Por publicar escritos en defensa de su comportamiento oficial o contra el de otros².

Las correcciones disciplinarias que podían imponerse por la vía gubernativa eran³: reprensión privada; reprensión pública en la forma que determinaran los reglamentos de sus respectivas oficinas⁴; suspensión de sueldo y sobresueldo⁵; suspensión de empleo, sueldo y sobresueldo⁶; y, cesantía⁷. A ellas hay que agregar la separación que se haría a propuesta de quien correspondiera y por motivos graves⁸. Las penas de reprensión y suspensión de haberes podrían imponerse por los jefes de las oficinas respectivas; la suspensión de empleo y haberes por los Gobernadores superiores civiles; y la cesantía y la separación por el Ministerio de Ultramar⁹. Además, la pena de suspensión por su gravedad se impondría por escrito;

² Reproduce el art. 77 del Reglamento de 4-3-1866, salvo el último inciso.

³ Art. 91 del Reglamento de 3-6-1866. A diferencia del art. 78 del Reglamento para los funcionarios peninsulares no se incluyó la separación motivada.

⁴ Según el art. 92, con estas sanciones se castigarían las faltas leves enumeradas en el art. 90, con la excepción de los escritos en defensa de su comportamiento o contra el de otros, que no tuvieran señalada mayor corrección.

⁵ De acuerdo con el art. 93 se privaría de ambos conceptos entre veinte a cincuenta días, la reincidencia de las faltas leves del art. 92, las faltas de respeto a los superiores cuando no hubieran trascendido y, por último, los cuatro primeros hechos del art. 90 cuando hubiera resultado perjuicio al servicio público.

⁶ Entre cincuenta y noventa días, la reincidencia de las faltas del art. 93, las faltas de los primeros cuatro números del art. 90 que hubieran producido graves perjuicios y no tuvieran señalada sanción más grave, y la publicación de los escritos del n.º. 5 del art. 90. Art. 94 del Reglamento de 3-6-1866.

⁷ En esta sanción incurriría el funcionario reincidente en faltas que se hubieran corregido. Art. 95 del Reglamento de 3-6-1866. En un expediente gubernativo abierto por fraudes en la Aduana de La Habana, el funcionario implicado fue declarado exento de toda responsabilidad por R.O. de 4-6-1879, aunque ya había sido dictado auto de sobreseimiento por ahora por la Audiencia el 19-1-1876. Se entendía que quedaba sin nota alguna. En el expediente no se dictó resolución que menoscabase su reputación y tampoco fue inhabilitado. A pesar de haber sido suspendido de empleo, sueldo y sobresueldo, "sujeto a procedimientos judiciales y gubernativos, y aun declarado cesante, como quiera que la orden de cesantía fue lisa y llana, sin pronunciamiento alguno especial que infriese daño en su honra", se le permitió volver al servicio activo por no haber sido sentenciado a la pena de inhabilitación, como ponía de manifiesto la R.O. de 26-3-1880 (*Gaceta de Madrid* de 17-4-1880).

⁸ Art. 96 del Reglamento de 3-6-1866, que simplifica y, por tanto amplía, la redacción del art. 83 del Reglamento de 4-3-1866.

⁹ Art. 97 del Reglamento de 3-6-1866, adaptación del art. 84 del Reglamento de 4-3-1866.

la de reprensión privada verbalmente, pero anotándola en un libro *ad hoc*; y la reprensión pública de acuerdo con lo que determinaran los reglamentos de cada dependencia y anotándola en el citado libro¹⁰.

Para hacer efectiva la responsabilidad administrativa en los casos enunciados en los arts. 93 a 96, se instruiría un expediente en el que constaría: el parte oficial del jefe del funcionario "presunto autor de la falta o de la disposición que al efecto hubiesen tomado los jefes de las oficinas o ramo en que sirviese"; la defensa escrita del funcionario; todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos; la calificación de la falta referida "a la graduación establecida en los artículos anteriores, calificación que hará el jefe que deba imponer la pena, oyendo a quien corresponda"; y, la resolución fundada a la vista de lo instruido¹¹. Se establecieron mecanismos procedimentales para que las sanciones impuestas llegaran a conocimiento del Gobierno¹².

Contra las correcciones disciplinarias, exceptuando la cesantía y la separación, podía acudirse en queja ante el Ministerio de Ultramar por conducto de los respectivos jefes que, "de grado en grado", la elevarán con su informe; en caso de negarse a dicha tramitación, se podría acudir *per saltum* al Ministerio. De las resoluciones dictadas por el Ministerio no cabría interponer ningún recurso, aunque "si la queja apareciese infundada, podrá gravar las correcciones elevándolas de grado o haciéndolas mayores, dentro del que corresponda a la que hubiera sido impuesta"¹³.

Cuando hubiera recaído auto de prisión contra un funcionario sujeto a procedimiento criminal, como medida complementaria se dispuso que sólo tuviera derecho a la cuarta parte de su haber por vía de pensión alimenticia, sin que pudiera sobrepasar los 2.000 escudos. Si quedara absuelto se le abonaría la diferencia de todos sus haberes hasta que se hubiera decretado¹⁴. Pero si durante la tramitación judicial no se dictare auto de prisión,

¹⁰ Art. 98 del Reglamento de 3-6-1866, transcripción del art. 85 del Reglamento de 4-3-1866.

¹¹ Art. 99 del Reglamento de 3-6-1866, reproducción del art. 86 del Reglamento de 4-3-1866.

¹² Art. 100 del Reglamento de 3-6-1866: "Los jefes que impongan la suspensión de haberes darán cuenta de ella a los Gobernadores superiores civiles para que éstos la pongan en conocimiento del Gobierno. Lo mismo harán dichos Gobernadores respecto a las suspensiones de empleo y haberes que ellos impongan".

¹³ Art. 100 del Reglamento de 3-6-1866.

¹⁴ Art. 108 del Reglamento de 3-6-866.

percibiría la mitad del sueldo desde que dio principio el sumario o desde que hubieran pasado noventa días a partir de la suspensión de empleo y sueldo; si bien, como en el caso anterior, al quedar absuelto se le abonaría la diferencia¹⁵. Estas reglas no se aplicarían cuando otras disposiciones ordenaran lo contrario en procedimientos por alcances o malversación de caudales o efectos públicos¹⁶.

Los funcionarios ya procesados podrían ser declarados cesantes sin necesidad de ningún otro trámite. En este caso, si les correspondiese haber de cesantía, lo percibirían mientras que la sentencia ejecutoria y firme no le privara de él; o, si careciese del mismo, percibirían mientras duraran los procedimientos judiciales y, por vía de pensión alimenticia, la cuarta parte de su sueldo y sobresueldo con tal que no excediera de 2.000 escudos¹⁷.

Por último, el Reglamento de 3-6-1866 determinó en su art. 114 que “los delitos cometidos por los empleados públicos de las provincias de Ultramar en el ejercicio de sus funciones se castigarán con sujeción a las disposiciones del Código penal vigente, mandado observar en esta parte en la mismas provincias por el Real decreto de 9 de julio de 1860”, como ya vimos al principio.

¹⁵ Art. 109 del Reglamento de 3-6-1866. Una R.O. de 11-5-1875 (*Gaceta de Madrid* de 18-5-1875) dictada en virtud del expediente instruido a instancias de un jefe de negociado de 1ª clase suspendido en su destino, para que “le sea abonado el total de los 90 días que siguieron a la suspensión de empleo decretada por el Gobernador superior civil de esa isla en 12 de septiembre de 1872, y la mitad del haber íntegro que disfrutaba, así como la bonificación del 20 por 100 de los haberes que tenía devengados hasta el 28 de mayo de 1873 en que aquella superior Autoridad ordenó este beneficio para todos los empleados a causa del quebranto del papel moneda de la citada isla”; teniendo en consideración el citado art. 109 y la R.O. aclaratoria de 29-5-1867 dispuso que se le abonara lo que solicitaba, salvo los noventa días. Pero lo más importante es que “a fin de que no se desnaturalice la aplicación de sobresueldos que reconoce por causa la residencia en las islas, que en lo sucesivo sólo se abone a los funcionarios públicos de Ultramar que se hallen suspensos de sus destinos y bajo la acción de los Tribunales de justicia la mitad del total haber correspondiente a los mismos mientras residan en la provincia en que los desempeñasen, pero de ningún modo si saliesen de las mismas, aunque lo verifiquen completamente autorizados; y en este caso les será abonado sólo la mitad del sueldo personal, a excepción del en que sean obligados por consecuencia del procedimiento”.

¹⁶ Art. 110 del Reglamento de 3-6-1866.

¹⁷ Art. 111 del Reglamento de 3-6-1866. Véase al respecto la R.O.C. de 28-2-1871 dictando reglas para el abono de haberes a los individuos civiles con haber pasivo sujetos a procedimiento criminal en Ultramar, que consideraba no derogado dicho precepto.

A pesar de estas disposiciones, una de las cuestiones jurídicas generales de mayor relevancia era el control de la Administración y, por supuesto, de sus funcionarios. La determinación de si el control de los actos administrativos y de sus autores tenía que ser enjuiciado por la propia Administración o por los Tribunales, también afectaría a la regulación de responsabilidades de los empleados públicos. En este sentido, una de las normas de mayor importancia e interés fue el R.D. de 12-9-1868 que estableció la previa autorización 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 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 supuestos que recogió el citado decreto eran los siguientes:

- a) Por abusos en el ejercicio de sus funciones, los funcionarios y los miembros de las corporaciones de la Administración civil y económica de las Antillas no podrían ser procesados sin la previa autorización del Gobernador superior civil (art. 1).
- b) En los abusos contra particulares a tenor de lo previsto en el capítulo 8º (*Abusos contra particulares*), título 8º (*De los delitos de los empleados públicos en el ejercicio de sus cargos*), libro segundo del Código penal de 1850; delitos de cohecho -cap. 13º del mismo título-; abusos en la recaudación de impuestos públicos; los calificados como fraudes y exacciones ilegales -capítulo 15º de igual título-; violación de secretos de acuerdo con los arts. 283 y 284 del citado Código; los abusos en la percepción de multas no autorizadas; los cometidos en cualquier operación de elecciones municipales; y, los penados por la Ley de represión y castigo del tráfico negrero y sus conexos, no sería necesaria la previa autorización del Gobernador superior civil para perseguirlos (art. 2).

De acuerdo con la decisión del Gobernador civil acerca de la concesión o no del suplicatorio, las posibilidades abiertas eran las siguientes:

- Autorización expresa para encausar a funcionarios y autoridades.
- Autorización implícita, pues se presumía concedida la autorización por parte de la autoridad colonial cuando fuera el propio Gobernador superior civil el que sometiera a conocimiento de un Tribunal el caso para que procediera (art. 3).
- Autorización por silencio administrativo, cuando el Gobernador no hubiera negado ni autorizado la autorización en el plazo de un mes, también se presumía concedida y los tribunales podrían iniciar las actuaciones contra los funcionarios o autoridades mencionadas (art. 5).
- Negativa a autorizar el procesamiento, aunque en este caso debía dar cuenta al Gobierno, "sin coartar nunca la acción de los Tribunales, quienes podrán practicar en cualquier tiempo las diligencias necesarias para la averiguación del delito, pero sin dirigir las actuaciones inmediatamente contra los funcionarios o los individuos de las corporaciones, ya sea decretando su arresto o prisión, ya de otro modo que los caracterice de presuntos reos" (art. 4).

El Reglamento que desarrollaba la tramitación de este Real decreto regulaba, fundamentalmente, los trámites de la autorización dependiendo de las causas que lo motivaban:

- a) En los supuestos de procesamiento por abuso en el ejercicio de las funciones administrativas y por los que hubiera de pedirse autorización para formar causa contra funcionarios o autoridades, el Tribunal, con audiencia del fiscal, remitiría las diligencias compulsadas al Gobernador superior civil "explicando las razones en que se funde para solicitar la autorización" (art. 1 del Reglamento). En este caso, la citada autoridad debía oír a la Sección de lo Contencioso del Consejo de Administración de la Isla y al presunto reo, resolviendo en un mes lo que correspondiera (art. 2). Aunque no se recoge la autorización por silencio, es indudable que esta pudiera darse. En cualquier caso el Gobernador civil podía optar entre: conceder la autorización al Tribunal, dando cuenta al Gobierno, en el primer correo, mediante testimonio razonado del expediente con una comunicación razonada de la decisión (art. 3);

- o negarla, comunicándola en igual forma, quedando entre tanto suspenso el procedimiento en lo que afectara al funcionario o autoridad (art. 4).
- b) Si el funcionario o autoridad fuera hallado *in fraganti* o cuando su delito fuera de los calificados de graves por el Código penal, el Tribunal podía proceder a decretar la inmediata prisión o arresto del funcionario o autoridad, “conforme a derecho y bajo la responsabilidad del mismo Tribunal”. No obstante, en el plazo de veinticuatro horas siguiente a la adopción de cualquiera de esas medidas, “deberá acudir al Gobernador superior civil pidiendo la indispensable autorización y guardándose acerca de ello lo prescrito en las anteriores disposiciones” (art. 5).
- c) Si el delito no fuere referido al ejercicio de funciones administrativas, “procederá libremente el Tribunal a todo lo que en justicia haya lugar”. El mismo día que iniciara el procedimiento contra ellos y previa audiencia del fiscal, lo pondría en conocimiento del Gobernador con indicación de los hechos y fundamentos “para no considerarlo como relativo al ejercicio de dichas funciones” (art. 6). En este caso, la autoridad superior, oída la Sección de lo Contencioso del Consejo de Administración, manifestaría al Tribunal que quedaba enterado, si consideraba acertada la calificación, aunque con la obligación de remitir al Presidente del Consejo de Estado, por conducto del Ministerio, testimonio del expediente; sin perjuicio de solicitar del Tribunal que ampliara su comunicación (art. 7). Pero si en este supuesto el Gobernador superior creyere necesaria la autorización, tendría que requerir al Tribunal por medio de comunicación razonada para que suspendiera el procedimiento hasta cumplir con dicha formalidad (art. 8). El Tribunal, oído el fiscal, en un plazo igual de diez días proveería lo que estimara y consultaría, con remisión de autos, su decisión a la Audiencia (art. 9). A partir de este trámite, el Reglamento se preocupa de la tramitación del conflicto jurisdiccional que podía originarse, con intervención del Consejo de Estado (arts. 10 a 13). Por fin, la resolución del monarca, a propuesta del ministro de Ultramar, se comunicaría mediante Real decreto, publicándose con su motivación en la *Gaceta* y se enviaría al Gobernador superior, a quien correspondía publicarla en el diario oficial de la isla y

comunicarla al Tribunal (art. 14). No obstante, y a pesar de que los plazos eran fatales e improrrogables (art. 16), “pasados sesenta días desde aquel en que principie a correr el plazo señalado para cada expediente, sin haberse concedido o negado la autorización, el Ministro de Ultramar comunicará las órdenes oportunas para que el Tribunal pueda continuar las actuaciones” (art. 15).

Los cambios derivados de la Revolución de 1868 y la instauración de la I República no conllevaron ningún cambio sustancial en la regulación de la responsabilidad exigible a los empleados de la Administración del Estado en Ultramar. Tras la Restauración, en virtud del D. de 20 de septiembre de 1878 de la Presidencia del Consejo de Ministros, se 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, lo que implicó sustancialmente la vuelta a los esquemas de 1866. Pero las diferentes posturas que mantuvieron Cánovas y Sagasta acerca del estatuto de los empleados públicos del Estado originaron diferentes reformas que complicaron la situación, aunque la discusión se centró, sobre todo, en las cuestiones referidas al ingreso y la inamovilidad de los funcionarios, no tanto al régimen de responsabilidades.

A tenor del R.D. de 6-5-1881 (*Gaceta de Madrid* de 12-5-1881) quedó dispuesto que mientras no se publicara en la Isla de Cuba la ley que determinaba los casos en que hubiera de exigirse autorización previa para procesar ante los Tribunales ordinarios a las autoridades o sus agentes, se consideró innecesaria esa previa autorización para procesar a los funcionarios públicos establecida en el párrafo octavo del art. 3 del R.D. de 9-6-1878 (*Gaceta* del 20-6-1878). Esta norma determinaba el carácter especial de la Autoridad superior de Cuba y señalaba las facultades y atribuciones que le competían por las nuevas leyes, pues se había atribuido al Gobernador general, en su condición de jefe superior de todos los ramos civiles de la Administración pública, la facultad de “conceder y negar la autorización para procesar a los funcionarios del orden administrativo, con arreglo a lo dispuesto en la materia”.

Por otra parte, el art. 15 del Proyecto de Ley redactado por el Gobierno liberal *regularizando las carreras civiles de la Administración de Ultramar*,

presentado en la sesión del 6 de mayo de 1882¹⁸ y que como otros no fructificó, preveía varias situaciones en las que los funcionarios incurrían en responsabilidad: los que estuvieran sujetos a procedimientos por alcances o desfalcos no cobrarían ninguna cantidad, salvo que fueren absueltos; en los restantes supuestos, los suspensos percibirían la mitad de su haber o la cuarta parte si hubieran sido encausados criminalmente, hasta la cantidad de 1.000 pesos anuales en ambos casos; y, las correcciones disciplinarias se podrían imponer con arreglo a los reglamentos¹⁹.

La acumulación de normas motivó la promulgación de la R.O. de 22 de noviembre de 1885 (*Gaceta de Madrid* de 3-1-1886) por la que se 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. Por lo que respecta al capítulo dedicado a las correcciones disciplinarias que podían imponerse a los empleados de Ultramar, que comprendía los arts. 90 a 101, mantenía la redacción original del capítulo noveno del Reglamento de 3-6-1866.

Con la idea de superar el caos normativo que se estaba produciendo con relación al estatuto de los funcionarios de Ultramar, el Real Decreto, con fuerza de ley, de 13 de octubre de 1890 reguló con amplitud la carrera de la Administración general del Estado de Ultramar, que conllevó la reorganización del personal administrativo dependiente del Ministerio de Ultramar y que no constituyera carreras regidas por leyes especiales. Por lo que respecta a la delicada cuestión de las responsabilidades de los empleados públicos, el Gobierno debía actuar con tiento por las implica-

¹⁸ El texto del Proyecto en Apéndice tercero al n° 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 n° 122; el dictamen de la Comisión en sesión de 24-6-1882, Apéndice sexto al n° 125; y *Legislatura 1882*, sesión de 14-12-1882, Apéndice segundo al n° 10, que reproduce dicho dictamen.

¹⁹ El art. 15 del texto elaborado por el Congreso simplificó la regulación del Proyecto enviado por el Gobierno: "Los empleados de Ultramar estarán sujetos a correcciones disciplinarias, reprensiones públicas o privadas, suspensión temporal y multas en los casos y con las formas y garantías que se fijen en los reglamentos que al efecto dictará el Ministro de Ultramar, en los cuales se determinarán las facultades que corresponden a cada uno de los jefes en la jerarquía administrativa. Tanto los castigos como los premios a que se hayan hecho acreedores los empleados de Ultramar, se anotarán en la hoja de servicios de su expediente personal".

ciones que podían derivarse, no sólo para los afectados sino también para reparar los perjuicios ocasionados a la población indígena²⁰. Quizás por ello, incidió más en el procedimiento que en las causas. Con la finalidad de sistematizar los supuestos regulados por los arts. 81 y 82 del R.D.L. de 13-10-1890 cabe distinguir:

- Las faltas disciplinarias cometidas por funcionarios de la carrera administrativa de Ultramar, se castigarían con descuento del haber hasta quince días. Estas faltas serían declaradas y castigadas por el jefe de la dependencia del funcionario culpable, "con audiencia verbal del empleado y apelación escrita al jefe superior del ramo, quien después de informarlo resolvería sin ulterior recurso". Cinco faltas disciplinarias motivarían la separación del funcionario.
- Las faltas graves se castigarían con suspensión del haber de uno a tres meses y con la separación del servicio. Aunque también se estableció cierta graduación de acuerdo con la posible reiteración: una falta grave podía motivar *desde luego* la separación del empleo; tres suspensiones de sueldo por falta grave, produciría siempre, "como consecuencia inevitable", dicha separación sin necesidad de más procedimiento.

Aunque los jefes de los centros y dependencias tenían atribuidas facultades disciplinarias en materia de faltas graves, "éstas serán apreciadas, en los casos en que así se disponga, por un Jurado compuesto del Jefe superior del ramo, dos Jefes de la dependencia donde el empleado preste sus servicios -o de otra si no hubiere dos- y de dos empleados de la categoría inmediata superior a la del que cometió la falta" (art. 82 R.D.L. 13-10-1890).

Los arts. 83 y 84 del R.D.L. describen el procedimiento ante el Jurado administrativo. Éste debería reunirse, quedando el funcionario sometido a

²⁰ El art. 23.8ª de la Ley de presupuestos de Cuba de 18-6-1890 dispuso que se tendría en cuenta "lo propuesto por la Comisión de reformas administrativas de Ultramar en 10 de julio 1888, y especialmente en lo que se refiere a correcciones disciplinarias, conceptualización de los empleados y recompensas a los que presten servicios meritorios y extraordinarios, ampliándolo en la forma que se estime más conveniente a depurar la aptitud, inteligencia y moralidad de aquellos". Curiosamente se añadía una cláusula un tanto peculiar: "El decreto que se dicte en cumplimiento de lo preceptuado en este artículo, no podrá, una vez que de él se haya dado cuenta a las Cortes, ser alterado ni modificado sino por virtud de una ley".

su fallo, cuando hubiera una denuncia pública contra él, o lo pidieran sus jefes, lo decretara el Gobernador general o cuando contra el funcionario "recaigan tres retenciones judiciales". El Presidente del Jurado formularía verbalmente al residenciado los cargos contra él, de igual manera contestaría el funcionario encausado, y tras las explicaciones y pruebas necesarias, que quedaban a la discrecionalidad del Jurado y que de ordinario se intentarían tener en el acto, procedería a deliberar y votar por el sistema tradicional de bolas negras y blancas. El fallo debería ser motivado, dando cuenta del mismo al Ministerio de Ultramar, pero si a su juicio en la resolución no se hubieran apreciado las faltas con el rigor debido, podría acordar libremente la separación del funcionario encausado. La separación acordada sería definitiva. Y si de las diligencias hubiera indicios -méritos bastantes- de delito, se remitirían inmediatamente a los Tribunales de Justicia²¹.

Los cambios políticos derivados del turno, motivaron que en la Ley de Presupuestos para la Isla de Cuba de 31 de diciembre de 1891 (*Gaceta de Madrid* de 2-1-1892) se modificara, siguiendo las pautas del siglo XIX, la regla general a través de una modificación en la norma particular. Su art. 14 derogó "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".

Uno de tantos cambios ministeriales recondujo la situación un año después al verificarse, de nuevo, 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 observancia del Decreto-ley de 13 de octubre de 1890, lo cual conllevaba el mantenimiento en las normas administrativas del procedimiento desarrollado exclusivamente en este ámbito.

A pesar de que existía en la opinión pública la idea de que la Administración de Ultramar estaba viciada por comportamientos de los propios empleados públicos y era propicia a la corrupción, no se corresponde aquella con los resultados de la documentación consultada.

²¹ Vid. Arts. 361 a 416 del Código penal de 1870.

Por razones obvias, la exigencia de responsabilidades fue más numerosa durante la Guerra con los Estados Unidos e inmediatamente después. Así, por ejemplo, una R.O. de 17-1-1899 (*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”.

Cabe apreciar, como conclusión, que el régimen de responsabilidades exigidas a los empleados públicos de la Administración del Estado destinados en Ultramar no difirió en lo básico del establecido para los empleados peninsulares. Con independencia del territorio en el que prestaran sus servicios y de los avatares políticos acaecidos en la Península, el marco jurídico quedó delimitado en 1866 y, con posterioridad, en 1890. Las sanciones establecidas variaban desde la reprobación hasta la inhabilitación, aunque las esenciales en los procedimientos administrativos eran la suspensión y la separación. En ambos casos existen, además, dos elementos cruciales: la privación total o parcial de los haberes y los límites pecuniarios para su abono, asunto más complejo en Ultramar donde una parte de los emolumentos provenía de los sobresueldos; y, la cesantía. Completaba el entramado normativo la autorización del Gobierno para que los tribunales pudieran encausar a funcionarios y autoridades, cuya aplicación dependió del Gobierno de turno.