

establecimiento industrial del que derivan incomodidades para la vecindad, ¿basta ese requisito para rechazar las reclamaciones de los perjudicados? La doctrina (1) más comúnmente aceptada sostiene que el vecino tendrá acción, no sólo en el caso de no haberse observado las prescripciones reglamentarias, sino cuando, observadas aquéllas, se siga produciendo en toda su integridad el daño. La resolución parece demasiado amplia, y, en tal amplitud, bastante discutible; podría preguntarse cómo ha de entenderse la preocupación por la salud y por la higiene de las personas; pero ésta no es preocupación de quien aplica la ley, pues á la autoridad provincial ó municipal es á quien incumbe velar por que los establecimientos de industrias peligrosas ó nocivas, ó simplemente incómodas, no causen daños en la vecindad; ahora bien: observadas las disposiciones prevenidas por la autoridad, parece que el agente obra *jure* al ejercitar su derecho y no tendrá, por tanto, responsabilidad ninguna. Mas es fácil responder, en apoyo de la teoría enunciada, que si la ley ha fijado de un modo preciso las normas para tutelar el derecho social, ó dado facultades á las Corporaciones provinciales ó municipales para reglamentar aquellas precauciones, esta regla fija y precisa libra al agente de toda responsabilidad. En cambio, si las facultades se habían conferido á los funcionarios competentes para que proveyesen con especiales autorizaciones, sus actos no alcanzan á imponer limitaciones á la propiedad de los vecinos, constriéndoles á soportar incomodidades que por las condiciones y destino de los lugares pueden reputarse como excesivas y además injustas.

523 trip. No es necesario recordar aquí cómo, una vez establecida la responsabilidad en el caso descrito por ofen-

(1) V. especialmente SAREDO, en el *Arch. giuridico*, III, pág. 31 y sigts.; GIORGI, ob. cit., V, 422, 423; Ap. Génova, 23 Mayo 1902 (*Giur. ital.*, 1903, I, 2, 38); Ap. Tolosa, 19 Enero 1894 (*Dalloz, Pér.*, 1896, I, 326, en la n.).

sa hecha al derecho ajeno, el resarcimiento del daño deberá basarse en los criterios expuestos.

Será bien advertir (1) que la misma resolución determina la responsabilidad del vecino que mediante autorización hubiera destinado sus cosas ó tomado en alquiler el local para lugar de reuniones moralmente lícitas; aquí además la acción no está fundada sobre la injuria, sino más bien sobre el *abuso del derecho*, debiéndose, por tanto, investigar y valorar si el acto, considerada la calidad de las personas que reclaman y el destino de las casas vecinas, implica un ejercicio anormal del derecho, de suerte que en los mismos términos y condiciones que el agente, la mayor parte de las personas hubieran obrado de la misma manera ó lo hubieran evitado. Como hemos tenido ocasión de observar, la licencia de la autoridad política no tiene la eficacia bastante para convertir en legítimo un acto contradictorio del derecho de los vecinos.

524. De la responsabilidad de los empleados se habló ya al tratar de la del Estado y de las otras entidades de la Administración pública (2). Sin repetir ahora lo expuesto entonces, bastará recordar que el empleado obra *jure* cuando obra conforme á la ley á cuyo tenor ejecute ó imponga determinados actos, ó deje á su discreción el cumplimiento de los mismos. Que de los mismos pueda derivar daño no debe preocuparle, habiendo proveído la ley á los intereses generales, y no tendrá el particular perjudicado derecho á pedir la declaración de responsabilidad del empleado ó de la Administración. El alcalde que, como jefe del gobierno local, ordena providencias para el goce de las aguas comunales ó de policía ú otras medidas cualesquiera de cuya

(1) Cfr. LAURENT, ob. cit., XX, 152. La doctrina y la jurisprudencia dan la acción, aun conferida la autorización administrativa; v. Ap. Tolosa, cit. en la nota precedente, y respecto al caso recordado en el texto, Ap. Algeri, 22 Febrero 1898 (*J. du P.*, 1899, 2, 107); y v. también Ap. Montpellier, 18 Febrero 1898 (*id.*, 1898, 2, 160).

(2) V. los cap. VII y VIII.

utilidad ó necesidad es único juez por ministerio de la ley, no comete acto ilícito, obra *jure*, y, por tanto, no es responsable (1), salvo el caso de que en tal juicio se hubiera equivocado, incurriendo en culpa.

Mas cuando el funcionario excediese, proveyendo indebidamente fuera de los límites que la ley le impone, ó cuando después de haber proveído rectamente produjese ilícitamente alguna ofensa, como sucedería si en la ejecución de una obra reputada como necesaria para contener el agua de un río ó de un torrente se ocasionase daño al particular, puede en este caso haber una responsabilidad personal del empleado y acaso de la Administración. En cuyos intereses es ciertamente absurdo el objetar que, si el particular carecía de derecho para obligarla á ejecutar la obra de la cual se aprovecha, su ordenación era materia reservada íntegramente al prudente y soberano poder discrecional de la Administración, careciendo aquél de derecho para pedir el resarcimiento del daño motivado en la ejecución de la obra ó á consecuencia de la misma (2): la autoridad, ciertamente, es el único juez para decidir sobre la conveniencia de la construcción de la obra; mas cuando la ordena y la ejecuta, ha de cuidarse escrupulosamente de respetar el derecho ajeno. ¿Por ventura la ley consiente su violación? Podrá la ley autorizar la ejecución de una obra, ofendiendo con ella el derecho del particular, pero reservándole el resarcimiento; ni esto sería caso de verdadera responsabilidad para el empleado (y claro es que tampoco para la Administración), porque en virtud de tal regla falta al hecho la ilicitud necesaria para exigirla.

525. Pero si faltase la facultad aludida ó se obrara en

(1) Cons. Cas. pen., 29 Mayo 1901 (*Riv. pen.*, 1900, 172); 18 Julio 1900 (*id.*, 533); Cons. de Stato (IV sent.), 18 Enero 1901 (*Giur. it.*, 1901, III, 197); 10 Octubre 1902 (*Legge*, 1902, II, 637); Cas. Roma, 4 Enero 1902 (*Cas. un.*, 1902, 7); Ap. Nápoles, 16 Marzo 1903 (*Riv. prat.*, 1903, 481).

(2) Cons. MANTELLINI, *El Estado y el Código civil*, pág. 53.

virtud de una verdadera necesidad que hiciera ineludible y urgentísima la providencia para los intereses generales, el funcionario que con ella ofendiera el derecho del particular, ¿será responsable y lo será con él la Administración?

Algunos doctores (1) niegan la facultad de ordenar, aun cuando sea á beneficio de los intereses generales, providencias que puedan violar el derecho privado, no bastando la razón del interés público para restringir el derecho reconocido al particular; pero ¿cómo negar seriamente que la utilidad general, puesta en grave peligro, no deba ser eficazmente defendida? Ciertamente que debe procurarse siempre la armónica coordinación entre el interés general y el privado; pero en toda sociedad bien ordenada ha de prevalecer el primero, y si, interpretando y aplicando tal primacía implícita en la ley, que es emanación de la voluntad social, el funcionario proveyera, no hay ni puede encontrarse responsabilidad; por otra parte, de igual suerte que el particular no comete hecho ilícito cuando obra bajo la presión del caso fortuito ó de la fuerza mayor, así también una providencia, ordenada á consecuencia de tal estado que precisa tutelar el interés general, es legítima y no puede dar nacimiento á responsabilidad ninguna.

Otros autores pretenden distinguir entre la responsabilidad del funcionario y la de la Administración, sosteniendo que si aquélla falta porque el funcionario obra constreñido de una manera absoluta por la necesidad, existirá, en cambio, para la Administración, que, perturbando con grave perjuicio el derecho privado, está obligada á compensar al perjudicado (2). Esta opinión la sostienen aquellos doctores para quienes es justa la primera de las teorías expuestas, esto es, como «advertencia al legislador» que debería estatuir normas especiales para compensar el derecho del particular, asegurando también que el funcionario, en ra-

(1) BONASI, *La respons. ecc.*, 214.

(2) GIORGI, *ob. cit.*, V, 171; 178-182 y sentencia que cita.

zón á la urgencia, tiene el poder de proveer, dejando á salvo el recurso contra la Administración, por vía de las reglas generales sobre los delitos y cuasidelitos, cuando ello sea posible, como ordinariamente sucede.

Esto no obstante, cabe decir que es ésta una consecuencia un tanto inexacta de la construcción propuesta. Si la compensación al particular debiera ser ordenada por la ley, y si la dificultad deriva de la falta de una regla expresa á este propósito, no se entiende verdaderamente cómo puede hablarse de responsabilidad por vía de las disposiciones sobre el hecho ilícito. La construcción de la teoría es deficiente también desde otro punto de vista: no se puede establecer jurídicamente la responsabilidad de la Administración allí donde falta el hecho ilícito del funcionario. ¿Ha cometido aquél delito ó cuasidelito? ¿La Administración podrá ser responsable faltando en sus actos los caracteres del acto ilícito? Si aquél no está obligado á responder, tampoco responderá la Administración; porque si el hecho del representante obliga al representado, cuando no sea imputable al primero delito ni cuasidelito, no será exigible al segundo la responsabilidad. ¿Y si el funcionario obró por sí y no en su calidad de funcionario, y por tanto sin ostentar la representación que á título de tal tiene de la Administración? Y si esto acaece, ¿por qué distinguir, de suerte que el caso signifique liberación para el funcionario ó agente, para el representante y no para la Administración, que es la representada?

La teoría, tal como se desenvuelve, se conforma ciertamente con la equidad, pero respondería también al derecho si estuviera mejor construída; ello se demuestra con el examen de la jurisprudencia, que, indagando la responsabilidad por la ordenada ruptura de diques en caso de desbordamiento ó de temida inundación, ó por efecto de providencias impuestas por urgente necesidad de la salud pública (1), ha declarado no responsable al funcionario que estre-

(1) V. la sent. cit. en la n. 1 á pág. 522.

chado por la necesidad que le compele á proveer y eximido también de las que pudieran alcanzarle á la Administración. Pero ¿es justo que el derecho particular esté de tal suerte sometido al interés público?

526. La crítica hecha de la teoría antes descrita da los necesarios elementos para elaborar otra; en cada uno de ellos hay algo de cierto, y el problema consiste en armonizar la verdad parcial y lo que hay de exacto en cada uno para componer un conjunto que lo sea. Que el funcionario no tenga facultad para obrar oprimiendo el derecho del particular en beneficio del interés general, cosa es incontestable; por tanto, la acción es *jure*. Cuando tal potestad sea conferida de un modo expreso por la ley, ¿el acto realizado bajo la presión de la necesidad que se impone será motivo de responsabilidad? En otros términos: la irresponsabilidad ¿deriva aquí de ser el acto del funcionario conforme al derecho, ó de haber obrado constreñido por la necesidad? En esta y en cualquiera otra hipótesis similar, ¿no queda siempre alguna justa causa de eliminación ó de atenuación de la responsabilidad, según la mayor ó menor extensión que pueda tener en su eficacia? No se puede afirmar; ahora bien: faltando la responsabilidad personal del empleado, no se puede sostener jurídicamente que haya responsabilidad para la Administración. Como se ve, los elementos empleados hasta aquí son los constructivos de la primera y tercera teoría antes expuestas.

¿Cabe preguntar con la segunda de ellas si es justa tanta sujeción ó subordinación del derecho privado? ¿Y por qué no ha de darse al agraviado la debida indemnización? La doctrina recordada trata de obtener tal resultado afirmando la responsabilidad de la Administración por hecho ilícito, si bien cada uno de sus sostenedores duda sobre el particular y lamenta la deficiencia de la ley sobre esta materia; y si no obstante parece justa la crítica de la decisión relativa á la responsabilidad, no lo es igualmente al sostener que la ley no provee á estas contingencias, porque es suficiente á

esta necesidad la prohibición general del enriquecimiento ilícito entendido en sus relaciones con el concepto de la responsabilidad limitada en la injuria objetiva exclusivamente.

A este nuevo criterio debe pedirse el complemento de la teoría: no se tendrá, según él, responsabilidad del empleado y de la Administración por los actos ejecutados á virtud de una necesidad apremiante; mas como el evitar un daño inminente no faculta para inferir injuria á un tercero, y el conseguir su alejamiento en esos términos constituye ciertamente un enriquecimiento, por lo menos un beneficio (de tal puede reputarse la conservación del bien amenazado), beneficio ilícito porque se obtiene con daño de otro, así el acto de la Administración (y es también suyo el acto del funcionario) no determina responsabilidad, pero sí la determina el daño ordenado á fin de alejar el peligro que amenaza el interés público, con relación al perjudicado, á las consecuencias del enriquecimiento injusto en aquella medida de la cual hemos hablado antes y que estriba en la proporción estricta del daño. Y aplicando ahora este concepto al caso de rotura de diques ordenada por la autoridad á fin de salvar una ciudad ó una notable parte del territorio por el desbordamiento del río, se tendrá que el perjudicado tiene derecho al resarcimiento y esta acción no le corresponderá contra la Administración y sí contra quien obtuvo el beneficio que es causa de su pretensión; y si el beneficio es general para todos los habitantes de un municipio, bien puede dirigir la acción contra el Ayuntamiento que representa á la colectividad.

Hasta ahora el supuesto se refiere á los efectos del caso fortuito y de la fuerza mayor; mas conviene tratar aquí y dar la resolución como consecuencia de la teoría contrastada y basada sobre la acción *jure*.

526 bis. A esta materia del abuso del derecho se puede retrotraer la figura de una responsabilidad bastante discutida; por contraste limitase á los términos simples de la in-

terpretación, pero se extiende á la formación de una ley que la determina.

Se trata de la responsabilidad que incumbiría al Estado por los errores judiciales de los cuales hubiera sido víctima un inocente, responsabilidad no consentida por la ley en su estado actual. La equidad por sí sola no puede dirigir la indagación y la resolución de quien trate de esclarecer y completar las reglas. Por un lado parece cierto que la obligación de indemnizar puede basarse sobre la *garantía* pura derivada del riesgo de la acción; pero en esta hipótesis la teoría no surtirá sus efectos si se piensa que la autoridad, al proceder así, no solamente ejercita un derecho, sino un poder que le está conferido en virtud de los fines que justifican su existencia, que á la postre y al fin es la de la colectividad misma, y que en la acción de la autoridad hay además una parte que es debida á la conducta misma de la persona: esto es, al riesgo que para ella deriva de sus propios actos. Podría también argumentarse por la injuria puramente objetiva, que induciría — por la imperfecta formación de la verdadera injuria — una responsabilidad limitada bajo la forma de *garantía*; mas las consideraciones antes apuntadas eliminan también tal propuesta, porque la autoridad ejercita un derecho y un poder que le está conferido por la ley. Acaso sería más racional una construcción elaborada desde el punto de vista del abuso del derecho; pero ¿cómo se aplicaría en este caso el concepto antes formado para definir y medir el abuso? ¿Dónde se halla aquí el término de comparación para asegurar que en el ejercicio de su derecho la autoridad se excedió en el uso normal de poder jurídico que le corresponde? Se *siente* que en el hecho *pudo ocurrir* este exceso y este abuso; pero determinarlo (y sin determinación fija y cierta, ni se tendrá exceso condenable, ni puede, por tanto, adverbarse el abuso) no es cosa factible, en razón de la amplitud que tiene el derecho de la autoridad. No hay, al parecer, otro remedio para los daños sufridos por la persona á quien se reconoce víctima de un

error judicial, en virtud del procedimiento promovido contra ella, que una ley especial que determinara las consecuencias de esta primacía del derecho de la colectividad sobre el individuo (1). El principio sobre el cual debería fundarse es el mismo que determina la expropiación por causa de utilidad pública, y de una manera más saliente aún porque no se trata de la *propiedad*, sino de la *libertad* de la persona y la *estimación social del honor*, que ha estado en entredicho durante todo el tiempo que media entre el procesamiento por la injusta causa formada por error hasta su absolución. Y tal conflicto excede la figura del derecho público subjetivo con el objeto y fin especial de la justa indemnización (2).

527. ¿Es acto legítimo, *jure*, el que la Administración pública ejecuta al declarar cesante á un empleado? ¿Podrá éste, afirmando la ilicitud del acto cometido, pretender el resarcimiento por el perjuicio sufrido, y para obtenerlo podrá demostrar que su cesantía fué decretada sin justo motivo?

(1) Cons. y cfr. sobre la materia la excelente monografía de Rocco, *La riparazione degli errori giudiziarii* (en *Riv. Penale*, vol. 56, fasc. 3, 4 y 5; estr., Turin, 1902), y la otra igualmente notable sobre *Responsabilità dello Stato nel diritto processuale penale* (*id.*, vol. 60, fasc. 1, 2, 3; estr., Turin, 1904).

(2) Confr. sobre esto la grave objeción de Rocco en la primera de las monografías citadas; mas cuanto dice relativamente á la *conversión* del derecho individual en el resarcimiento, no puede persuadir del todo (mon. cit., n. 49). Porque el conflicto nace de la *injusticia* de la acción revelada *ex post facta*. Ahora, si se siente que el objeto de tal acción, que es la *persona*, no puede consentir el que se considere como un caso fortuito el procedimiento penal incoado por error contra un inocente; se siente que el Estado *custodia* la libertad del ciudadano, y está obligado por tal *custodia* á él, no se altera justamente su obligación si el acto se ejecuta por error; la necesidad de una ley es evidente. Y este concepto de la *custodia*, deducida en el derecho público de una figura que es propia del privado, se avecina á la teoría de Rocco, basada en un concepto del derecho público subjetivo, derivado del deber de *asistencia* del Estado. Sobre esto v. también HÖFFDING, *D. Ethic*, cit., cap. 37, 38.

La cuestión se refiere ciertamente á *culpa en la ejecución del contrato*, y ha sido ya discutida; si aquí se reproduce es para advertir la improcedencia con que muchos doctores la plantean como figura de culpa no contractual, como si no existiera ningún vínculo contractual entre la Administración y quien presta el servicio. Puede discutirse, claro es, cómo, según piensan algunos al construir la teoría, que no interviniendo la figura del acuerdo, uniéndose la voluntad del particular y la del Estado, queda sencillamente una relación unilateral por parte de la autoridad; pero el análisis de la relación constituida demuestra que la aceptación de la oferta implica la existencia del contrato bilateral, sin que sea menester preocuparse de una presunta desigualdad en las condiciones de los contratos que repugnaría á la posibilidad jurídica de la formación del contrato. En la posición jurídica de las partes, esto es, en cuanto la una ofrece y la otra acepta, la igualación existe jurídicamente. Quien acepta puede no aceptar los pactos que se le ofrecen; pero si tal contrato puede recibir del derecho civil el nombre y parte de su entidad, no puede recibir la integridad de su contenido; por su finalidad, el contrato es de interés público, y derecho público y privado concurren, con la superioridad manifiesta del primero, á fijar el valor jurídico de la relación que se establece (1). Esta figura demuestra la inutilidad de la teoría basada en la idea del *acuerdo*, y deja á la Administración la necesaria primacía que le corresponde en defensa de la finalidad y de la razón de ser del contrato, conocida de ambas partes; superioridad que el derecho y las leyes especiales atenúan á fin de impedir que el empleado carezca de defensa frente á la autoridad de la Administración. Ciertamente es, y no ofrece duda, que, argumentando por el

(1) V. sobre la materia el cap. VII; cons. y cfr. LONGO, en *Arch. di Dir. pubbl.*, I, pág. 13 y sigts.; BRONDI, monogr. sobre el *acto comp.* (Turin, 1898); BARULLATTI, en *Teoria delle autorizzaz. e concess. amm.*, *Riv. ital.*, vol. 17, 20; MAYER, ob. cit., I, §§ 8, 11; LE BAND, ob. cit., I, § 55.

concepto expuesto, debería afirmarse que el empleado está sujeto á la revocabilidad de sus funciones, según parezca á la Administración al tener en cuenta las exigencias del servicio público, toda vez que, bien por motivos personales del empleado ó por las mudables condiciones del servicio al cual está *afecto*, se juzgue su obra insuficiente, inhábil ó inútil por la Administración, que ha de atender primeramente á la buena marcha de la cosa pública antes que á las ventajas personales del empleado, debiendo tener facultad para licenciarle, sin que éste pueda promover ante la autoridad judicial discusión ninguna sobre los motivos de la cesantía, y afirmando su injusticia, pedir el resarcimiento del daño y la reposición en su destino. De esta suerte planteado el problema, la cuestión del orden y del interés público impondríase enteramente, sobreponiéndose absolutamente á toda consideración privada, y aun se añade que los deberes mismos que á la Administración incumben, implican el consentirse la mayor libertad é independencia para decidir sobre la conveniencia de la cesantía del empleado.

La conveniencia de esa libertad es evidente, pero no lo es menos que debe ejercitarla conforme á las leyes. Si lo hace fuera de ellas, el acto no es *jure*: la acción será legítima hasta tanto que no lesione el derecho ajeno. La ley, como puede observarse en los reglamentos especiales formados para tutelar la condición del empleado contra el peligro de semejante primacía, daría verdadera garantía al funcionario si ordenase que la Administración no podrá decretar la cesantía de ningún funcionario sin que preceda un juicio ó una información donde se acrediten los motivos que justifiquen el procedimiento; claro es que, observadas estas ú otras formalidades, la cesantía sería legítima; en cambio, decretada sin su observación, el funcionario á quien afectara sufriría evidentemente injuria. El poder de la Administración quedaría de esta suerte limitado por el derecho que la ley concede ó concedería á los empleados expresamente para protegerlos contra la cesantía injusta ó

de cualquier otra medida disciplinaria en su daño; y bien hace la ley y mejor hará cuando la posición jurídica del empleado se determine de un modo más preciso, llegado en este respecto hasta donde se pueda; semejante certeza, respecto de su condición, significaría el justo equilibrio entre las razones del interés y del derecho público y las razones del interés y del derecho privado, con evidente ventaja así para la Administración, que verá mejor servidos sus intereses, como para el funcionario, que en las seguridades de su estado encontrará el mejor estímulo para reconocer la importancia y necesidad del cumplimiento de sus deberes.

528. Pero también en defecto de este particular y explícito ordenamiento no se puede, sin ofensa, separar de la Administración pública á un empleado, salvo que en su nombramiento se fije la duración de sus funciones, ó bien la naturaleza de éstas determine aquélla (por ejemplo, trabajos adventicios ó extraordinarios).

El empleado debe estar protegido por el derecho común, por la prohibición del *abuso del derecho*, que es un principio, no sólo de derecho privado, sino de derecho público, por ser inherente al concepto mismo del derecho, tanto más cuanto que en los contratos de interés público está el principio de que las partes al pactar hallanse sujetas á cuanto la *buena fe impone*, esto es, á ejercitar los respectivos derechos en aquella forma y en aquella medida con que deben ejercerse, teniendo en cuenta las especiales condiciones de los contratantes. Concepto que implica la ausencia de toda ofensa cuando se va en defensa del interés público hasta donde se debe ir y no más allá, lo que se consigue asegurando al empleado el derecho á la conservación de su destino y á no ser castigado sin motivo que justifique el procedimiento; procediendo de otro modo, la Administración *abusa* de su poder, y de aquí la acción que pudiera desarrollar el empleado ante la autoridad competente.

Señálase aquí precisamente la separación entre lo que es *el derecho* del empleado y lo que solamente representa su

interés. Que el acto de la Administración sea ejecutado *sin derecho ó con abuso de derecho*, en cualquiera de estas hipótesis el derecho del empleado á la compensación ó reposición es cierto. Mas en virtud del principio de la separación de poderes, la autoridad judicial no podrá jamás, ni siquiera en el caso de *violación del derecho*, suprimir ó corregir el acto administrativo. Al derecho del empleado de recurrir contra la providencia injusta y dañosa, proveen las disposiciones legales respecto á la jurisdicción administrativa; es el mismo poder administrativo quien mediante el procedimiento contencioso conoce del recurso interpuesto por el empleado, impugnado el acto administrativo, ora como abuso de derecho ó violación de interés legítimo en daño del recurrente. Á la autoridad judicial corresponde sólo conocer del derecho que ha sido declarado ofendido también por abuso, á fin de reparar el daño. Y para evitar toda contradicción entre el fallo favorable de esta autoridad y las condiciones impuestas al funcionario por el acto administrativo, provee la ley disponiendo que la Administración se atenga á lo dispuesto por el Magistrado en la ejecución íntegra de lo que signifique el derecho del empleado; de esta suerte la justicia administrativa reintegra al funcionario en su derecho y corrige el acto administrativo. Este poder suyo es consecuencia de la declaración judicial sobre el derecho lesionado que la motivó; necesitaríase para esto que el empleado hubiere recurrido contra el acto administrativo que lesiona su derecho, ó lo haga dentro del término para recurrir (1).

La cuestión que se acaba de discutir refiérese muy especialmente á los maestros elementales, á los secretarios y á los empleados de Sanidad, á los cuales hubiera separado de sus cargos la autoridad municipal ó se hubiera impuesto alguna corrección disciplinaria. En cuanto á los maes-

(1) T. un. 2 Junio 1899, Cons. de Estado, art. 25, n. 6.

tros, ha establecido la ley especiales garantías (1) además de las que como funcionarios les otorga la jurisdicción contencioso-administrativa y aparte el derecho al resarcimiento por supuesto abuso; á estas dos cautelas de carácter general se añade después para los secretarios en la ley especial, la inamovilidad en sus destinos eficazmente tutelada (2).

Estas garantías de carácter general y otras más especiales (3) defienden á los funcionarios de Sanidad. Para éstos como para los demás empleados municipales, cuya estabilidad dependa por precepto legal ó por virtud de un contrato de la prestación de determinados servicios, el hecho de la efectividad de aquéllos para evitar que adquieran la inamovilidad y sin otro motivo justo, constituye un verdadero abuso de derecho, teniendo el empleado sobrada razón para creer que mientras él cumpla sus deberes, correspóndele aquella estabilidad (4). El interés de la Administración no puede ni debe ser protegido cuando abusa del poder inherente al Gobierno de la *res pública*, y no lo ejerce correctamente cuando no procura la conservación de empleados que sepan y quieran identificarse con las funciones que les están encomendadas.

529. Otra aplicación del concepto expuesto relativo á la acción *jure* es la denegación opuesta por un sacerdote á quien le requiriese para el ejercicio de actos propios de su ministerio: ¿tiene derecho á esta denegación? Sus facultades en este punto hállanse establecidas en las normas canónicas reguladoras de su culto; si las observó, su derecho no es dudoso, aun teniendo él latitud grande para juzgar respecto de quien le pide el ejercicio de aquellos actos si tiene ó no la aptitud necesaria para obtener el fruto corres-

(1) R. D. de 21 Octubre 1903, 8 Julio 1904.

(2) Ley 7 Mayo 1902.

(3) L. 28 Diciembre 1888, art. 16; L. 25 Febrero 1904, art. 6.º

(4) Para los médicos es también otra garantía el art. 6.º cit. en la n. p.