

CAPITULO II

LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN

§ 1.º—*El Derecho administrativo de los funcionarios. Jerarquía administrativa.*

1.—El otro elemento de la organización administrativa lo constituyen los *funcionarios*; pero éstos son elemento de todo el *Estado oficial*. La acción del Estado se traduce en actos de funcionarios. Así, la idea del *funcionario público* abarca á cuantos ejercen una función del Estado. El carácter común es el ser representantes específicos del mismo.

2.—La tarea del funcionario es el desempeño de una función, lo que se resuelve en un sistema de *servicios*; la función, pues, es *servicio del Estado: derecho ó deber conferido á una ó varias personas para hacer efectiva de una manera expresa la vida del Estado* (1). La función pide un funcionario; pero puede ocurrir que la función, como empleo, exista sin funcionario (vacante), así como puede existir el funcionario sin la función: en disponibilidad ó ya jubilado (2).

(1) Stengel, *Lehrbuch* citado, pág. 158.—Mechem., *Law of Public offices and officers*, 1.—Goodnow, ob. cit., II, 1.

(2) Goodnow, ob. cit., II, 1.

3.—Como no todos los funcionarios del Estado son administrativos, es preciso determinar: 1.º, cuáles son éstos; 2.º, la acción administrativa respecto de los demás. Comprendiendo en el concepto general de funcionarios todas las personas físicas encargadas de ejercer funciones del Estado, los administrativos son aquéllos á quien corresponde el ejercicio de las funciones administrativas. El personal de la Administración lo forman: *a)* los funcionarios dedicados á funciones administrativas; y *b)* los que, teniendo otro carácter, ejerzan actos de Administración.

4.—Desde luego, el elemento inmediato de la organización administrativa lo constituyen los funcionarios administrativos y los que, como funcionarios del Estado, realizan actos de Administración. Conviene, sin embargo, hacer una aclaración. Los funcionarios del Estado, *todos*, importan á la Administración en el respecto de su sostenimiento: así es operación administrativa aquélla en virtud de la cual se designan todos los funcionarios del Estado, y lo referente al pago de los mismos. Pero los funcionarios del organismo administrativo, son los que prestan servicios administrativos y aquéllos á quienes se atribuye la función de administrar.

5.—Ahora bien: las operaciones encaminadas á hacer posible el cumplimiento de las funciones administrativas, la fijación de su estructura en concreto—clasificación y distribución de los funcionarios,—y la vida del organismo administrativo en sí y en sus ramificaciones, con las manifestaciones concretas de carácter local, implican un orden de relaciones entre el funcionario y la función, el funcionario y el Estado y la sociedad, que constituyen el *Derecho administrativo especial de los funcionarios del Estado*.

6.—El desarrollo completo de este Derecho administrativo especial abarca las siguientes cuestiones: 1.ª Determinación de la ley general de los funcionarios del Estado, como conjunto de personas á su servicio, coordinadas y á veces subordinadas. 2.ª El concepto legal y clasificación de los funcionarios del Estado. 3.ª Su organización. 4.ª La naturaleza de la relación entre el funcionario y el Estado. 5.ª Origen de éste: formación y nombramiento de los funcionarios. 6.ª Deberes y derechos de los funcionarios. 7.ª Terminación de la relación (1).

7.—Los funcionarios públicos de un Estado forman un conjunto de personas empleadas en su servicio, respondiendo su existencia y organización al principio de la distribución del trabajo. En efecto, el funcionario tiene su fundamento en el referido principio, que teóricamente supone la aplicación de la actividad personal de un modo especial y por *vocación* al servicio del Estado.

8.—Por otra parte, como la actividad del Estado nacional se resuelve en un sistema de servicios, la organización de los funcionarios se ha de fundar también en el mismo principio de la distribución del trabajo. Los funcionarios tienden á diversificarse según las exigencias del Estado, llegando á constituir las diversas líneas y núcleos de servidores del mismo, que forman los cuerpos de los funcionarios llamados públicos.

9.—Ahora bien: la armonía entre la unidad superior de todos los servicios del Estado, y la variedad *técnica* y *final*

(1) Goodnow, ob. cit., II, lib. IV.—Stein, ob. cit., I, 55-61.—Meucci, ob. cit., 181-241.—Orlando, ob. cit., lib. III.—Hauriou, ob. cit., 222 y 424.—Santamaría, ob. cit., 89-140, etc.

de éstos, es la base del orden de coordinación de los funcionarios; orden que implica: 1.º, la sumisión de toda función y funcionario al fin del Estado; y 2.º, la especialización técnica de los servicios en funcionarios *idóneos*.

10.—El organismo de los funcionarios constituye, no sólo el orden de coordinación indicado, sino el de *subordinación: jurídicamente* la subordinación se establece ante el Poder soberano, siendo la sumisión á la ley su capital principio. O en otros términos: el sistema de los funcionarios está subordinado á la Constitución y á las leyes.

11.—Pero fuera de esta subordinación, los funcionarios suelen constituir un orden especial de subordinación. Cuando este orden abarca los funcionarios del Estado en los diversos ramos del sistema gubernativo, constituye lo que se llama la *jerarquía administrativa*. Mas téngase en cuenta que esta jerarquía administrativa, como orden total del personal administrativo, no es una condición esencial. La coordinación de los funcionarios en relación con los diferentes servicios, es esencial; la subordinación de todos á la ley, capitalísima: la de los auxiliares á los agentes directivos, puede ser necesaria; pero la formación de un orden único de subordinación jerárquica, es una condición puramente circunstancial.

12.—Y en efecto, esta condición se ofrece como característica de los países *burocráticos* como Prusia, Francia y España, y responde al sistema de centralización; pero, en cambio, no cuadra á la organización política de Inglaterra y de los Estados Unidos (*Selfgovernment*). Desde el momento en que se reconoce el principio de la autonomía local, y se hace depender al funcionario *directamente* de la ley, reputándole responsable de *sus* actos, la subordinación je-

rárquica, como *ley de todo* el orden administrativo, no es necesaria.

13.—La constitución de los funcionarios del Estado en España responde á la idea de la *jerarquía administrativa*. He aquí cómo se halla ordenada ésta en España:

Principio.—Los funcionarios de la Administración constituyen un orden gradual de inferior á superior, según el principio de subordinación jerárquica condicionado por los *deberes de obediencia* y de *correspondencia*. Este principio tiene una aplicación general á toda la Administración, y particular á cada uno de sus *centros ó ramas*.

Consecuencias.—1.ª Toda la Administración, como función atribuida al Poder Ejecutivo, se halla territorialmente distribuida en tres grados: *central, provincial y municipal*, cuyas relaciones se rigen por el principio de la subordinación jerárquica, sometiendo lo municipal á lo provincial, y ambos al Poder central. El Ministerio es el centro jerárquico superior, figurando como Jefe supremo el Rey. 2.ª Cada rama administrativa tiene su centro propulsor en el Ministro respectivo, y se extiende por el territorio, según el principio de la subordinación jerárquica.

Reglas de la jerarquía.—1.ª La Administración, como organismo *uniforme y correlativo*, se rige según leyes y disposiciones de aplicación general é igual: España—con la excepción de las Provincias Vascongadas y Navarra, atenuadísima á partir de la ley de 21 de Julio de 1876—hállase comprendida, desde el punto de vista administrativo, en una red de autoridades de análogo carácter y competencia, y en idéntica disposición. 2.ª Los órganos inferiores del orden administrativo ya obran como delegados de los superiores, ya ejecutando por sí la ley: en el primer caso, *deben obediencia*, y en el segundo, acatamiento á las disposiciones tomadas. 3.ª Las divisiones de los inferiores pueden ser *suspendidas, revocadas ó reformadas* por los superiores jerárquicos respectivos.

§ 2.º—*Concepto legal y clasificación de los funcionarios.*

1.—Al tenor de las leyes españolas, funcionario es todo servidor del Estado con cargo especial. Según el artículo 416 del Código penal, se reputa funcionario á todo el que por disposición inmediata de la ley, ó por elección popular, ó por nombramiento de autoridad competente, participa del ejercicio de funciones públicas. Coincide con el Código penal el art. 100 de la ley electoral de 1890 (1).

2.—Pero es preciso tener en cuenta que esta expresión legal entraña un concepto amplísimo del funcionario, que conviene definir mejor desde el punto de vista administrativo. Todos los funcionarios públicos forman nuestro *Estado oficial*; pero no todos forman la jerarquía administrativa. En ésta forman los funcionarios del Poder Ejecutivo *civil*, bien sea en la territorial, como funcionarios de la Administración central, provincial y municipal, bien sea en la general del Estado, como funcionarios de los distintos ramos administrativos dependientes de los Ministerios.

3.—En Derecho administrativo para expresar la condición política y jurídica del funcionario se usan las palabras *funcionario* y *empleado*; «funcionario y empleado, dice Meucci, no son la misma cosa. El empleado es retribuido. El funcionario puede no serlo: por ejemplo, un alcalde. Todo empleado es funcionario *lato sensu*; pero no viceversa (2)».

(1) Véase también el art. 417 de la ley de Enjuiciamiento criminal vigente.

(2) Meucci, ob. cit., 179.

Dentro del Derecho español no cabe distinguir entre funcionario y empleado por razón de categorías, como quiere Batbie, para quien son empleados los que no tienen poder para decidir (1). En España es empleado el Ministro (2) y todos cuantos dependen del Gobierno en el Poder Ejecutivo: su característica está en la índole profesional y retribuida del cargo. Por esta razón conceptuo aceptable la definición de empleado de Orlando: «Es empleado—dice,—todo aquél que tiene como obligación el servicio del Estado, mediante una retribución con cargo al presupuesto, y además hace de la prestación del servicio una profesión, dedicando á ella de un modo permanente su actividad física é intelectual, á fin de proporcionarse los medios de subsistencia económica (3)».

4.—La distinción entre funcionarios y empleados es importante. Sobre el concepto de empleado se asienta el organismo del personal administrativo. Los empleados son los que forman el *organismo burocrático* de la nación.

5.—Considerando los funcionarios como elemento del organismo administrativo, cabe hacer estas clasificaciones:

1.ª Respondiendo al doble carácter *representativo* y *técnico* del Estado, sus funcionarios se pueden clasificar según que en ellos predomine el primero ó el segundo carácter, y así los hay *representativos* y *profesionales* ó *burocráticos*: esta clasificación se corresponde de un modo bastante exacto con la de *funcionarios* y *empleados*. La distinción en funcionarios representativos y profesionales, de *administración* y

(1) Meucci, ob. cit., I, 153.

(2) Véase ley de 30 de Abril de 1856.

(3) Ob. cit., págs. 91-94.

burocráticos (1), y *honorarios* y *profesionales* (2), tiene importancia, para caracterizar el tono general de los sistemas administrativos modernos. Los funcionarios representantes suponen la intervención del elemento social en la vida del Estado, que se manifiesta sobre todo en la vida *local*, constituyendo las corporaciones de municipios y provincias, y en la vida corporativa especial de los servicios del Estado, constituyendo juntas, consejos, patronatos. Los funcionarios *burocráticos*, sin negar el principio representativo, implican una intervención técnica y con relaciones contractuales de los individuos que dedican su actividad al servicio del Estado de una manera reflexiva y especial.

6.—2.^a Atendiendo á las facultades político-administrativas que se atribuyen á los funcionarios, clasificanse éstos en *autoridades* y *agentes*. Meucci distingue primero las autoridades, esto es, los funcionarios revestidos de ciertas prerrogativas ó facultades para estatuir ó decidir—un Ministro,—y luego los *agentes* ó funcionarios auxiliares, los cuales pueden ser *técnicos* ó *facultativos* y meros auxiliares.

7.—3.^a Atendiendo al círculo administrativo de que forman parte y del cual dependen, los funcionarios pueden ser de la Administración *central* y de la *local*—en España *provincial* y *municipal*.

8.—4.^a Atendiendo á la constitución numérica del empleo, los funcionarios son *individuales* ó *colegiados*.

9.—5.^a Atendiendo al carácter y valor de sus decisiones, los funcionarios pueden ser *activos* y *consultivos*, según que la decisión tenga efecto ejecutivo por sí, ó bien el de

(1) P. Meyer, ob. cit.

(2) Goodnow, ob. cit., II, 7.—Véase Orlando, ob. cit., 131.

mero consejo. Como la Administración tiene por lo común una jurisdicción interior, hay funcionarios del *orden contencioso* encargados de dirimir contiendas administrativas.

10.—6.^a Atendiendo á la naturaleza política de las funciones, los funcionarios son: ó *generales*, esto es, de la Administración como acción total del Estado, ó *especiales* de un ramo técnico particular (1).

11.—7.^a Atendiendo al origen de la relación de función, los funcionarios son *electivos* y de *nombramiento*. Estos se diferencian según que el *ingreso* se verifique por disposición libre del que puede nombrar, con arreglo á la Constitución y á las leyes, ó bien en virtud de *concurso*.

12.—8.^a Atendiendo á la distribución histórica de los servicios, los funcionarios se clasifican técnicamente según el departamento ministerial ó dependencia del Estado, provincia ó municipio á que pertenecen.

13.—9.^a Atendiendo á la condición jurídica del funcionario, los funcionarios son *amovibles*, cuando pueden ser trasladados y separados libremente de su empleo, é *inamovibles*, cuando no pueden serlo sino en virtud de ciertos trámites legales.

14.—10. Atendiendo al tiempo, los funcionarios son ó *temporales* ó *permanentes*.

15.—11. Por último, atendiendo á su situación, los funcionarios pueden ser de *servicio activo* ó *pasivos*. Los primeros están en función del empleo: los segundos pueden estar en *expectativa* de empleo, ya como *aspirantes* ó *excedentes* en cuerpos organizados, ó como *cesantes*, ya *retirados* en el concepto de *jubilados* por inutilidad física ó por *edad*.

(1) Meucci, l. c.

§ 3.º—*Organización de los empleados (Legislación).*

1.—Desde el momento en que el Estado reconoce la necesidad ó conveniencia de encomendar el desempeño de sus funciones á órganos específicos, la determinación de un orden jurídico para el reclutamiento del personal, distribución del mismo, fijación de categoría política, relaciones y demás, se impone. De ahí las disposiciones encaminadas á regular el nombramiento de *todos* los funcionarios, y más particularmente la organización de los técnicos ó profesionales. El fin principal es conseguir el funcionario idóneo, regular su vida y el buen desempeño de sus funciones.

2.—En Inglaterra y en los Estados Unidos, merced al predominio del funcionario *representativo*, la organización de los técnicos no constituye una operación de carácter general y complejo. No así en Francia y en Alemania. En Francia los empleados públicos se organizan completamente, desde su reclutamiento hasta su cesación; en Alemania la profesión del funcionario público es una carrera liberal, con su preparación universitaria, sus exámenes de Estado, su período de aprendizaje, su ingreso regulado, sus ascensos, sus sueldos calculados según la importancia y dignidad del empleo, sus condiciones de seguridad y responsabilidad, sus pensiones de retiro, su orden disciplinario, su espíritu de cuerpo, etc. (1).

3.—En cuanto á España, la organización de los funcio-

(1) Goodnow, ob. cit., II, lib. IV.—Gneist, ob. cit.—Stein, ob. cit., I.—Letelier, *Enseñanza del derecho*, pág. 64.

narios públicos deja bastante que desear. Es preciso poner á un lado los funcionarios *no* empleados y representativos. No forman éstos en la *carrera* de la Administración. Están luego los funcionarios profesionales, que constituyen la jerarquía burocrática *civil*; pero teniendo en cuenta que hay también las especiales de los cuerpos *militares*.

4.—El cuerpo general de empleados en España lo forman: 1.º, los funcionarios constituidos en jerarquía, dependientes de la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Gobernación, Fomento y Ultramar, y aparte los funcionarios dependientes de los Cuerpos Colegisladores; y 2.º, los funcionarios dependientes de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos. La nota común es que estén retribuidos con cargo á los presupuestos generales, provinciales ó municipales. Prescindiremos de los empleados de la Administración local, para fijarnos ahora en los de la Administración *central*.

5.—*Fuentes legales.*

Principios constitucionales.—Art. 15 de la Constitución: «Todos los españoles son admisibles á los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad»; y art. 54: «Corresponde al Rey (núm. 8) conferir los empleos civiles..... con arreglo á las leyes».

6.—Hay primero las *carreras especiales* civiles que se rigen por su ley ó reglamento particular. La legislación *general* sobre empleados públicos se aplica á los que no estén comprendidos en las carreras especiales organizadas y á los de éstas, en cuanto no se opongan sus leyes respectivas (1).

(1) R. D. orgánico de 18 de Junio de 1852, art. 44.—L. de de presupuestos de 21 de Julio de 1876, art. 29.

7.—La legislación *general* sobre empleados no forma un cuerpo legal. La primera disposición orgánica es el R. D. de Bravo Murillo de 18 de Junio de 1852, al que siguieron los reglamentos especiales de los Ministerios de Hacienda y Gracia y Justicia. En 4 de Marzo de 1866 aprobóse un reglamento de índole general; pero fué derogado. La vigente hoy es: 1.º, el citado R. D. de 1852; 2.º, la L. de 21 de Julio de 1876 (de presupuestos), aclarada por varias R. O. posteriores; 3.º, las leyes de 3 de Julio de 1876 y 10 de Julio de 1885, con el regl. de 10 de Octubre del mismo año, relativos á los destinos reservados á los militares; 4.º, ley de presupuestos de 30 de Junio de 1892; 5.º, multitud de disposiciones ministeriales aclaratorias.

8.—Las condiciones legales de la organización de los empleados públicos son las siguientes:

1.ª *El ingreso: regla general.*—El ingreso ha de verificarse en destino clasificado como de quinta clase de oficiales de Administración (1).—*Excepciones:* 1.ª Los que posean título académico de Facultad ó estudios superiores podrán ingresar en destinos administrativos por la categoría de oficial de segunda clase (2). 2.ª Los *cesantes* pueden reingresar en el servicio activo en destino de igual categoría y clase al desempeñado (3). 3.ª Los empleados comprendidos en carreras especiales ó dependencias oficiales, como la Real Casa, Cuerpos Colegisladores y los militares, se les conceptúa de categoría igual á la correspondiente al sueldo superior más aproximado al disfrutado en sus destinos personales, pudiendo ingresar desde luego en dicha categoría, siempre que reúnan los dos años en ella y los exigidos en los diversos reglamentos (4). 4.ª En ciertos destinos se ingresa desde luego reuniendo determinadas condiciones legales, á pesar de su elevada categoría administrativa. Son éstos los siguientes: subsecretarios de los Ministe-

(1) Ley de 21 de Julio de 1876, art. 26, regla 2.ª

(2) Ley citada, art. 26, regla 2.ª

(3) Idem, art. 26, regla 1.ª

(4) R. O. de 16 de Febrero de 1866 y O. de la Intervención general de 27 de Febrero de 1877.

rios (1), directores generales (2), inspectores generales de Instrucción pública (3), Presidencia y miembros de los altos Cuerpos del Estado (Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado, Tribunal contencioso-administrativo), gobernadores de provincia (4), delegados de Hacienda (5), etc. 5.ª El empleo de ministro no exige condición legal determinada (6).

9.—El ingreso en los destinos de oficiales de la clase de quintos de la Administración general del Estado, de aspirantes y en general la plaza de subalternos, tiene una organización especial, motivada por las reservas establecidas en favor de los militares. La legislación es bastante compleja; pero sus disposiciones capitales son éstas: 1.ª Los *sargentos* del Ejército é infantería de Marina que cuenten doce años de servicios en activo, y cuando menos cuatro de sargentos, serán preferidos para ocupar las vacantes de destinos de oficial de la clase de quintos y las plazas de nueva creación con sueldo de 1.000 á 1.500 pesetas, teniendo derecho á pretender los destinos subalternos; los que contaren sólo seis años de servicios, podrán optar á destinos de sueldo inferior á 1.500 pesetas (7). 2.ª Los licenciados de la clase de tropa son preferidos para ocupar las vacantes de destinos subalternos enumeradas por la ley de 3 de Julio de 1876 (8). 3.ª Exceptúanse de la aplicación de estas disposiciones los destinos para cuyo desempeño se requieran conocimientos especiales y aquéllos que, por ley ó reglamento, deban proveerse por oposición (9).

(1) Ley de 21 de Julio de 1876, art. 27, regla 1.ª

(2) Idem, art. 27, regla 2.ª

(3) R. D. de 21 de Octubre de 1889.

(4) L. de 21 de Julio de 1876, art. 27, regla 3.ª

(5) R. D. de 14 de Enero de 1886.

(6) Const., art. 54, 9.º

(7) L. de 10 de Junio de 1885.—Regl. de 10 de Octubre del mismo año.—R. D. de 28 de Enero de 1886, etc.

(8) L.L. de 1.º de Julio de 1876 y 21 del mismo mes y año, art. 28.

(9) L. de 10 de Julio de 1885, art. 2.º, y regl. de 10 de Oc-

10.—2.^a *Clasificación de los empleados públicos.*—Para la determinación de la importancia burocrática del empleo y fijación de su sueldo, los empleados hállanse divididos en categorías, y éstas en clases, en la forma siguiente:

Categorías..	1. ^a —Jefes superiores de Administración....	Ptas. 12.500	De sueldo anual.	
		De 1. ^a clase... »		10.000
	2. ^a —Jefes de Administración civil.....	De 2. ^a idem... »		8.750
		De 3. ^a idem... »		7.500
		De 4. ^a idem... »		6.500
	3. ^a —Jefes de Negociado....	De 1. ^a idem... »		6.000
		De 2. ^a idem... »		5.000
		De 3. ^a idem... »		4.000
	4. ^a —Oficiales de Administración civil.....	De 1. ^a idem... »		3.500
		De 2. ^a idem... »		3.000
		De 3. ^a idem... »		2.500
		De 4. ^a idem... »		2.000
		De 5. ^a idem... »		1.500
	5. ^a —Aspirantes á oficiales...	De 1. ^a idem... »		1.250
		De 2. ^a idem... »		1.000
De 3. ^a idem... »		750		

Hay además los subalternos, que no gozan del concepto legal de empleados públicos (R. D. de 18 de Junio de 1852).

Otra clasificación de los empleados públicos es por Ministerios y ramas administrativas, constituyéndose para su buena organización *escalafones*, por rigurosa antigüedad, de todos los funcionarios activos y cesantes que no estén comprendidos en carreras organizadas. La formación de estos escalafones es hoy preceptiva (L. de 30 de Junio de 1892 y de 30 de Junio de 1895).

11.—3.^a *Los ascensos.*—La organización jerárquica que la clasificación supone, implica una escala gradual de los empleados y señala el camino del posible mejoramiento de su condición económica. El paso de una clase inferior á otra superior en categoría y sueldo, es lo que se denomina *ascenso*. Para efectuar el ascenso (L. de 30 de Junio de 1892) se han estable-

tubre, artículos 1.^o y 2.^o Según la clasificación hecha de los destinos como anejos á este reglamento, resulta que hay reservados para los militares: en la Presidencia, 29; en Estado, 24; en Gracia y Justicia, 1.723; en Guerra, 957; en Marina, 451; en Gobernación, 6.880; en Fomento, 11.130; en Hacienda, 23.908; en Ultramar, 226: total, 45.928.

cido tres turnos al efecto de premiar la antigüedad, facilitar el reingreso de los cesantes y poder traer al organismo burocrático personal nuevo. Por el primer turno, la vacante, recaerá la elección en el funcionario más antiguo de la clase inferior; por el segundo, la vacante se proveerá en un cesante de la misma clase, prefiriendo al que disfrute haber pasivo; por el tercero, el Ministro podrá elegir la persona libremente, siempre que reúna las condiciones legales. Para verificar el ascenso exigese: 1.^o, tener categoría inmediata inferior; 2.^o, haber desempeñado su cargo dos años; y 3.^o, reunir un total de años de servicios según una escala proporcional que se fija: *diez años* para ascender á jefe de Administración; *ocho* para jefes de Negociado; *cinco* para oficiales de segunda; *tres* para los de tercera, y *dos* para los de cuarta (L. de 21 de Julio de 1876).—*Excepciones.* Los funcionarios con título académico de Facultad ó estudios superiores, podrán ascender á oficiales de Administración de primera clase cuando hayan cumplido *dos* años de servicios como oficiales de segunda, y á jefes de Negociado de tercera cuando cuenten *dos* como oficiales de primera (R. D. de 27 de Febrero de 1879 y R. O. de 16 de Agosto de 1883). El ascenso, una vez obtenido, puede renunciarse, si no se oponen conveniencias del servicio: no se pierde el derecho á él por desempeñar un cargo de inferior categoría—*en comisión*—(R.R. D.D. de 10 de Abril y 20 de Mayo de 1881).

12.—4.^a *Condición del empleado.*—Los empleados públicos, en general, son *amovibles*: en su virtud, pueden ser libremente separados de sus destinos aquéllos cuya situación no se halle expresamente garantida como inamovible por disposiciones especiales—los *inamovibles no podrán ser separados* sino mediante expediente y siendo oídos (R. D.-L. de 11 y 19 de Marzo de 1879).—Durante el período electoral no pueden hacerse nombramientos, separaciones ni suspensiones de empleados públicos (L. *electoral*, art. 91). Los empleados pueden ser trasladados, según las exigencias de la Administración pública. El ejercicio de un destino entraña *incompatibilidad* para el desempeño simultáneo de otro cuyo sueldo ó gratificación corra á cargo del Estado, de la provincia ó del municipio.

Tiene este principio alguna excepción, como la compatibilidad establecida en favor de los funcionarios de carácter profesional que hubieran ingresado por oposición, dependientes de los Cuerpos Colegisladores. La incompatibilidad tiene otro aspecto. Los empleados de la Administración del Estado, en sus ramas «civil y económica», que sirvan en la Península con sueldo superior al de 1.500 pesetas, no podrán ejercer sus cargos en las provincias de su naturaleza, en las que hayan ganado vecindad dos años antes de sus nombramientos, ni en las que posean bienes raíces ó ejerzan alguna industria, ganjería ó comercio.—*Excepciones.* No se aplica esta disposición general: 1.º, á los empleados de la Administración central; 2.º, á los de la provincia de Madrid; 3.º, á los gobernadores de provincia; 4.º, á los empleos que exigen fianza; 5.º, á los de orden público; 6.º, á los que se hubieren obtenido por oposición; y 7.º, á los secretarios de Universidades y Juntas de Instrucción pública (L. de 21 de Julio de 1876, art. 29).

13.—Hállanse organizados como cuerpos especiales, con escalafón distinto, condiciones particulares de seguridad—inamovilidad y á veces residencia fija,—reclutándose el personal respectivo en atención á las condiciones *técnicas* del empleo, los funcionarios *profesionales* siguientes:

a) Abogados del Estado.—b) Archiveros y bibliotecarios.—c) Correos.—d) Cuerpos diplomático, consular y de intérpretes.—e) Cuerpo pericial de Aduanas.—f) Establecimientos penales.—g) Estadística.—h) Ingenieros.—i) Judicatura.—j) Oficiales del Consejo de Estado.—k) Profesorado público.—l) Registradores de la propiedad.—m) Tribunal de Cuentas.—n) Telégrafos.—o) Universidades, etc.

14.—Deben citarse aquí como carreras profesionales al servicio del Estado, que entrañan un aspecto administrativo, los institutos del Ejército y de la Armada.

15.—Fuera de las jerarquías civil y militar del Estado, es preciso citar los empleados de la Casa Real y, sobre todo, los funcionarios técnicos de los Cuerpos Colegisladores adscritos á la Secretaría, Archivo y Biblioteca, Redacción del *Diario de Sesiones* y conserjería y portería.

§ 4.º—Naturaleza jurídica de la relación entre el empleado y el Estado.

1.—La existencia del funcionario del Estado supone una relación establecida entre ambos. Desde el punto de vista general, esta relación es una *relación de representación*. En virtud de esto, *la relación de función* á que nos referimos entraña todas las condiciones de la representación como forma del Estado, á saber: 1.ª, el funcionario *obra* en nombre y en interés del Estado; 2.ª, el funcionario debe ser *capaz* para desempeñar la función; 3.ª, el funcionario debe *gozar* de la libertad de acción necesaria para desarrollar la actividad funcional; 4.ª, el funcionario debe *responder* de su conducta representativa.

2.—Pero la idea de la representación no basta para explicar la relación indicada, porque el desempeño de las funciones *por representación* puede verificarse de modos muy varios, implicando condiciones *técnicas* diferentes. Hay en la representación política: 1.º, modos *espontáneos*; 2.º, modos *específicos*, considerados como de carácter *honorario-cívico*—representantes por antonomasia,—órganos de la opinión pública—un diputado;—y 3.º, modos, *específicos* también, pero de carácter *profesional, técnicos*—los empleados.—Ahora bien: la relación entre el funcionario y el Estado, en los primeros modos de representación, no da lugar á cuestiones jurídicas complejas administrativas. Los modos *específicos*, citados en segundo lugar, entrañan ya algunas; pero los que provocan éstas en toda su complejidad, son los empleados. El empleado es quien promueve la relación del