

M.^a DEL MAR CABREJAS GUIJARRO
Magistrada

ENUNCIADO

Análisis y atribución a la jurisdicción civil o contencioso-administrativa de las acciones ejercitadas contra funcionarios por daños y perjuicios causados a terceros en el ejercicio de su cargo.

CUESTIONES PLANTEADAS:

Jurisdicción civil: atribución de competencia en responsabilidad de funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo.

SOLUCIÓN

Inicialmente, la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de la competencia para conocer de las acciones resarcitorias por los daños y perjuicios causados a terceros por funcionarios públicos ha sido defendida al entenderse que se trata de una responsabilidad de carácter patrimonial que, conforme a los artículos 139, 144 y 145.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), en consonancia con el artículo 106.2 de la Constitución Española, ha de ser exigida directamente a la Administración mediante un procedimiento administrativo previo (arts. 142 y 143 de la Ley 30/1992) que culmina con una resolución administrativa revisable en vía jurisdiccional ante los Tribunales del orden contencioso-administrativo.

Así, el artículo 139 dispone que «los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y

derechos...»; el 144 previene, que «cuando las Administraciones Públicas actúen en relaciones de Derecho Privado, responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio...»; y el 145.1 establece que «para hacer efectiva la responsabilidad (patrimonial) los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio». A su vez se ha de tener presente la expresa derogación del artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE) (disp. derog. de la Ley 30/1992), que permitía la acción directa de los particulares contra los funcionarios o autoridades que hubieren irrogado el daño, de modo que la nueva Ley suprime la posibilidad de que los particulares se dirijan directamente contra los funcionarios que han causado el daño, debiendo exigir la responsabilidad en todo caso a la Administración, sin perjuicio de la acción de regreso de ésta contra sus autoridades y personal (art. 145.2 de la Ley 30/1992).

Efectivamente, se ha venido entendiendo, como se desprende de los autos de 7 de julio de 1994 y 19 de diciembre de 1996, de la Sentencia de 22 de diciembre de la Sala de Conflictos y de las Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1995 y 6 de mayo de 1996, con la LRJAP y PAC de 26 de noviembre de 1992 y el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial aprobado por Decreto 429/1993, de 26 de marzo, pretendió el legislador que la exigencia de responsabilidad patrimonial como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la Administración se realizase ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pasando a ser la única procedente para su resolución, tanto cuando la Administración actuaba en relaciones de derecho público como privado. Para concluir con el lamentable peregrinaje judicial; dicha unidad procedimental, jurisdiccional y de régimen jurídico es consecuencia lógica del sistema único directo y objetivo de responsabilidad patrimonial de la Administración y que tiene por causa el funcionamiento de los servicios públicos y que engloba cualquier tipo de actuaciones y se recoge implícitamente en los artículos 106.2 y 149.1 de la Constitución Española.

La Audiencia Provincial de Barcelona, en Auto de fecha 16 de marzo de 1999 estableció que: «Ahora bien, el problema se planteaba cuando se demandaba a un particular, mas la conclusión y pese a la posibilidad que contemplaba el artículo 146 y que hacía sugerente la tesis del apelante, cuando era parte indisoluble de la administración, la competencia debía quedar residida igualmente en la jurisdicción contenciosa, cual acontece en el caso presente, en el que la actuación del funcionario participa de la naturaleza de los actos de imperio, y que ello debe ser así se pone de manifiesto con la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, siquiera su entrada en vigor se prevé a los tres meses de su publicación, en cuya Exposición de Motivos, VI, y con ánimo precisamente de clarificar el régimen instaurado por la Ley 30/1992, de exigencia directa a la Administración, se hace desaparecer toda mención a la responsabilidad civil del funcionario por los daños producidos en el desempeño del servicio, y expresamente se derogan la Ley de 5 de abril de 1904 y el Real Decreto de 23 de septiembre de 1904».

Pues bien, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en Sentencia de 17 de febrero de 2006 resolviendo definitivamente esta cuestión estableciendo que: «Frente a la tesis de la parte recurrente, a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/1992 (y no sólo a partir de la modificación operada por la Ley 4/1999) la opción por la vía civil en los casos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas resultó eliminada de manera inconcusa, según se desprende de los siguientes argumentos:

- A) El mandato de dirigir la acción contra la Administración pública en los casos de responsabilidad civil del funcionario (art. 145 de la Ley 30/1992) no deja lugar a dudas en su tenor literal y en su ubicación sistemática (regulación del derecho de regreso) acerca de la imposibilidad de reclamar directamente contra aquél, pues en otro caso dicho mandato resultaría inexplicable y sin especificidad alguna en relación con el principio general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y redundante respecto de los preceptos que proclaman, incluso cuando la Administración actúa en relaciones de Derecho privado, que los daños causados por su personal se consideran actos propios de la Administración (art. 144 de la Ley 30/1992).
- B) La Ley 30/1992 deroga el artículo 43 de la LRJAE y no incluye precepto alguno que de manera directa y expresa reconozca, como aquél, la posibilidad de demandar directamente al funcionario.
- C) El reconocimiento normativo de una responsabilidad solidaria de la Administración y del funcionario, exigible frente a éste por la vía de la Ley de 5 de abril de 1904, queda suprimido cuando, en ejecución de la Ley 30/1992, se aprueba el Reglamento de procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RD 429/1993, de 26 de marzo) y simultáneamente se deroga, entre otros, el artículo 135.3 de Reglamento de Expropiación Forzosa, único precepto en que pervivía aquel reconocimiento, eliminando la implícita opción del perjudicado por la vía civil y dejando únicamente vigente la vía de regreso de la Administración (disp. derog. del RD 429/1993 y arts. 19 y ss. del citado reglamento).
- D) La interpretación favorable a entender subsistente, con arreglo a la Ley 30/1992, la acción civil directa contra el funcionario significaría, dada la ausencia (por derogación expresa) de las normas de carácter especial que regían el alcance de esta responsabilidad, remontarse al régimen general de la culpa civil contenido en los arts. 1.902 y siguientes del Código Civil o al régimen sustantivo de esta responsabilidad contenido en la Ley de 5 de abril de 1904, con la reviviscencia difícilmente explicable, en términos de interpretación evolutiva de las leyes, de principios incompatibles con los que fue desarrollando la legislación posterior, tendente a restringir la responsabilidad del funcionario a los casos de dolo o culpa grave y a prescindir del principio "*respondeat superior*".
- E) La referencia que se mantenía en la redacción originaria del artículo 142 de la Ley 30/1992 a la responsabilidad civil de los funcionarios, exigible por las normas correspondientes, no comportaba el mantenimiento del derecho de opción por la vía civil contra el funcionario. La interpretación contraria, mantenida, ciertamente, por un sector de la doctrina, no puede aceptarse, ante la contundencia y la especificidad del mandato establecido en el artículo 145 de la Ley 30/1992, que no deja duda alguna sobre la *voluntas legis* (voluntad de la ley), en unión de los demás argumentos de tipo sistemático que se han expuesto. La posible existencia de una responsabilidad civil del funcionario exigible ante la jurisdicción civil sólo podía referirse a los actos dañosos puramente personales del mismo en cuanto realizados con desconexión total del servicio, los cuales, ajenos propiamente al régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, siempre han dado lugar –y siguen dándolo en la actualidad, como no podía menos de ser– a posible responsabilidad civil ante los tribunales

de este orden jurisdiccional, según aceptó desde el primer momento un viejo dictamen del Consejo de Estado (11 de abril de 1962), ya a la vista del nuevo sistema introducido por la Ley de Expropiación Forzosa.

- F) El argumento de que la Ley 4/1999 derogó la Ley de 5 de abril de 1904 y el decreto que la desarrolla, y eliminó la referencia a la responsabilidad civil de los funcionarios contenida en el artículo 142 de la Ley 30/1992 –cosa que vendría a demostrar el reconocimiento por el legislador de la relevancia de aquellas disposiciones, en tanto no fueron derogadas, para sustentar el derecho de opción del perjudicado–, no es suficiente para mantener la interpretación que propugna la parte recurrente, toda vez que la propia Ley 4/1999 se cuida de expresar en su exposición de motivos que mediante tal derogación se pretende únicamente "clarificar" el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración "instaurado por la Ley 30/1992", saliendo al paso de las interpretaciones que, en contra del tenor literal de la misma, habían mantenido la subsistencia de la acción civil directa contra los funcionarios ("desaparece del art. 146 toda mención a su responsabilidad civil por los daños producidos en el desempeño del servicio, clarificando el régimen instaurado por la Ley 30/1992 de exigencia directa de responsabilidad a la Administración, y, en concordancia con ello, en la disposición derogatoria se derogan la Ley de 5 de abril de 1904 y el Real Decreto de 23 de septiembre de 1904, relativos a la responsabilidad civil de los funcionarios públicos")».

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Constitución Española, arts. 106 y 149.
- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 139, 144 y 145.1.
- SSTs de 31 de octubre de 1995, 6 de mayo de 1996 y 17 de febrero de 2006.
- AP de Barcelona, Auto de fecha 16 de marzo de 1999.
- Autos de la Sala de Conflictos de 7 de julio de 1994 y 19 de diciembre de 1996 y Sentencia de 22 de diciembre de 1996.