

# El proceso de responsabilidad civil de los funcionarios administrativos

AURELIO GUAITA

Profesor Adjunto en la Universidad  
de Santiago de Compostela

SUMARIO: I. Introducción.—II. Concepto y naturaleza.—III. Tribunales competentes.—I. Responsabilidad de los Ministros.—2. Idem de los funcionarios superiores.—3. Idem de los inferiores.—4. Casos especiales.—IV Las partes. Legitimación.—1. Demandante.—2. Demandado.—3. Fiscal.—4. Postulación y defensa.—V. Presupuestos objetivos.—1. Previa reclamación por escrito.—2. Proceso administrativo.—3. Plazo para el ejercicio de la acción.—VI.—Procedimiento.—1. Requisitos de la demanda.—2. Procedimiento.—3. Impugnación de sentencias.—4. Costas.—5. Ejecución de sentencias.—VII. Responsabilidad civil exigida por la Administración.—VIII. Crítica y conclusiones.

## I. INTRODUCCION

Prescindiendo nosotros de la polémica largamente debatida y aún no definitivamente resuelta, acerca de si la coacción es o no una nota esencial del Derecho, es lo cierto que todo acto ilícito encuentra su sanción en el propio Ordenamiento jurídico, al poner este en manos de un posible perjudicado o lesionado por el acto ilícito, un medio jurídico que le permita destruir y reparar sus efectos dañosos.

La persona a la que jurídicamente pueden serle imputados los daños se dice que responde de ellos, esto es, tiene sobre sí una responsabilidad, figura ésta común a todas las ramas jurídicas particulares, sin que el Derecho administrativo sea ninguna excepción y que tanto, como a los administrados, puede alcanzar a la Administración y a sus funcionarios.

Por otra parte, se habla de responsabilidad civil, penal y administrativa. Ahora bien: a nosotros, en este estudio, sólo nos interesa un tipo específico de responsabilidad y, concretamente, la responsabilidad civil de los funcionarios administrativos.

La responsabilidad civil tiene siempre por origen un daño y,

en consecuencia, cuando se exige aquella responsabilidad no se pretende otra cosa que el resarcimiento del daño, es decir, una indemnización que en ciertos casos ha de hacer efectiva el funcionario autor de un acto ilegal, lo que permite hablar de una responsabilidad civil de los funcionarios administrativos.

La doctrina moderna propugna la responsabilidad de la Administración *en todos los casos* por los actos de sus funcionarios; se dice, con razón, que el administrado no se relaciona con un funcionario, sino con los servicios públicos, con la Administración y que, en consecuencia, ésta debe responder siempre de la actuación de sus órganos y agentes; y si el acto ilegal y lesivo es por completo ajeno al normal funcionamiento de los servicios públicos y se debe exclusivamente a culpa, dolo o negligencia grave de su autor directo, puede luego la Administración repetir contra el funcionario culpable de forma que éste debe responder frente a la Administración, y el tercero perjudicado debe tener siempre una acción directa contra aquélla.

Pero las aspiraciones de la doctrina no se corresponden siempre con la realidad jurídica positiva; en consecuencia, en muchos Ordenamientos quien responde de los efectos dañosos de los actos administrativos ilegales son sus autores, las autoridades y funcionarios de la Administración. Bien es verdad que, a veces, el legislador, previendo el caso de que el tercero perjudicado no consiga la reparación del funcionario culpable por insolvencia de éste, permite que *luego* de tal intento infructuoso, se dirija frente a la Administración (responsabilidad subsidiaria de la Administración,) pero aun en este caso quien directamente y en primer término responde es el funcionario.

Pero el instituto de la responsabilidad de la Administración, siquiera sea en la forma subsidiaria que acabamos de decir, tampoco tiene, ni con mucho, vigencia universal; en la mayoría de los casos, el funcionario responde de los daños causados por el acto ilegal, no sólo directamente, sino también *exclusivamente*, de forma que el perjudicado sólo dispone de acción frente a él, frente al funcionario.

Llevadas las cosas a este terreno, que ciertamente es el supuesto general en el Derecho español, puede darse al problema diversas soluciones: a) Que el funcionario responda frente al perjudicado con arreglo a las normas que regulan la exacción de responsabilidad a cualquier otra persona; es la solución del Derecho inglés. b) Que para exigirle responsabilidad al funcionario se requiere previamente la autorización del superior jerárquico, de la Administración y, en definitiva, del Rey (así, en *L'Ancien Régime*). c) Que tal autorización, en forma de declaración de la admisibilidad de la demanda, corresponda a un órgano jurisdiccional superior, por ejemplo, en el Derecho francés actual, al Tribunal de Conflictos (1); y

---

(1) WALINE, *Traité de Droit administratif*, 5.<sup>a</sup> ed., Paris, 1950, págs. 329-36

d) Que no se requiera dicha autorización, pero sí una previa reclamación frente al propio funcionario, tratando de conseguir la anulación del supuesto acto ilegal y lesivo y anunciando, para el caso de que fracase dicho trámite, la interposición de la demanda de responsabilidad civil; es la solución adoptada por el Derecho español en la ley de 5 de abril de 1904.

En consecuencia, nosotros vamos a estudiar la responsabilidad civil en los funcionarios tal como la han configurado la citada ley de 1904 y la jurisprudencia del Tribunal Supremo desde un punto de vista predominantemente procesal (tal es el carácter y naturaleza de dicha ley) prescindiendo de si debía o no responder la Administración en todos los casos, problema éste ampliamente estudiado por la doctrina (preferentemente extranjera) (2), aunque no omitiremos tampoco las observaciones críticas cuando la exposición del tema lo exija o aconseje.

La propia ley de 1904 marca los límites naturales de este trabajo cuando habla en su párrafo inicial de «los funcionarios *civiles* del orden *gubernativo*...».

De aquí que sólo se estudie la responsabilidad de los funcionarios de la llamada «Administración civil», con exclusión de la de los jueces y magistrados (que regula la LEC., arts. 903-18), la de los funcionarios militares y la de los propios órganos administrativos cuando actúen política o jurisdiccionalmente; de otra parte, queda también fuera de este estudio la responsabilidad civil de los funcionarios administrativos cuando dimane, no de infracciones administrativas, sino de infracciones penales, es decir, la responsabilidad civil derivada de hechos sancionados en el correspondiente Código y leyes penales especiales.

## II. CONCEPTO Y NATURALEZA

La figura que nos ocupa puede definirse como el proceso especial que tiene por objeto el exigir a un funcionario administrativo

---

(2) Cfr.: BONNARD, *De la responsabilité civile des personnes publiques et de leurs agents en Grande-Bretagne, aux Etats Unis et en Allemagne*, París, 1916; COT, *La responsabilité civile des fonctionnaires publics*, París, 1922; D'VARACH, *La responsabilité civile des fonctionnaires en droit français*, Reims, 1936; WALINE, *De l'irresponsabilité des fonctionnaires pour les fautes personnelles et des moyens d'y remédier*, en «Rev. Droit public», 1948, 5; SCOLARI, *La responsabilità di pubblici ufficiali*, en «Nueva Antología», t. XXV; VALENTI, *La responsabilità degli amministratori e degli impiegati degli enti autarchici*, Roma, 1927; GISCI, *La Corte dei conti e la responsabilità degli impiegati per danni verso lo Stato*, 1931; TRENTIN, *La responsabilità collegiale*, Milano, 1919; GORDON, *La responsabilité civile des Ministres*, en «Rev. Sc. et législation financières», 1932; BONASI, *Responsabilità penale e civile dei Ministri*, Bologna, 1874, etc. Y vide, especialmente, SAVATIER, *Traité de la responsabilité civile en Droit français*, París, 1951.

la responsabilidad (civil) dimanante de una infracción (administrativa) a él imputable.

Que se trata de un proceso civil no parece requiera más explicación; si conviene, en cambio, advertir que, a diferencia de la responsabilidad civil derivada de delito y que declara el propio juez que conoce de la infracción penal (lo que evita el proceso civil subsiguiente) el juez que conoce de la infracción administrativa se limita a declarar ésta cuando el demandante es un funcionario de la Administración Central, mas no la responsabilidad civil que de aquella infracción pueda derivarse, lo que fuerza al perjudicado a promover un segundo proceso, el que nosotros estudiamos; lo contrario sucede cuando el presunto infractor sea funcionario de una Entidad local, pues según el artículo 378 del novísimo Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, «el Tribunal que hubiere conocido en primera o única instancia del recurso interpuesto contra el acto o acuerdo declarado ilegal, será también competente para entender de la demanda de indemnización, y el particular lesionado podrá pedir el resarcimiento de los daños y perjuicios al impugnar la ilegalidad de dicho acto o acuerdo».

La especialidad de este proceso se justifica políticamente por tratarse de un presunto responsable—el funcionario—escurrizado, a veces, y por ventura reforzado por la Administración, en especial por los superiores jerárquicos, y, en definitiva, por tratarse de un órgano o agente público que va a ser juzgado por otro órgano público (3).

Jurídicamente, positivamente, todos los países de régimen administrativo conocen la existencia de este proceso especial, en mayor o menor medida según los casos. Por lo que respecta al Derecho español este proceso viene regulado fundamentalmente en tres normas: la ley de 5 de abril de 1904 (en lo sucesivo, L), su Reglamento de 23 de septiembre del mismo año (en adelante, R) y el R. D. de 18 de enero de 1924. Todos y cada uno de sus preceptos son especiales frente a la LEC., que sólo rige en este punto con carácter supletorio y en la medida que consientan aquellas normas especiales (art. 28. R.).

Otras normas se remiten expresamente a las citadas, si bien, a veces, introduzcan importantes modificaciones, según se dirá en su momento oportuno: Reglamento de procedimiento administrativo

---

(3) PRIETO CASTRO, *Derecho procesal civil*, Zaragoza, 1949, II, págs. 177-79. La sistemática aquí seguida se ajusta en gran parte al esquema que traza dicho autor en las dos páginas que dedica a esta figura procesal. También con la misma brevedad puede verse: PLAZA, *Derecho procesal civil español*, 2 ed., Madrid, 1945, II, págs. 377-79. En las *Lecciones de Derecho procesal*, de GÓMEZ ORBANEJA y HERCE QUEMADA (Madrid, 1946, vol. I, pág. 344), no se estudia este proceso, aunque se alude a él.

del Ministerio de Justicia de 9 de julio de 1917, artículo 336; Reglamento del de la Gobernación de 31 de enero de 1947, disposición final primera; Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, artículo 414 (con anterioridad: Estatuto municipal, art. 258; Estatuto provincial, art. 177; Ley municipal de 1935, art. 209); Reglamento de Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, artículo 378.

La especialidad de que hablamos viene explícitamente admitida y razonada por nuestro T. S. en su S. de 4 de julio de 1941 en estos términos: «Considerando, que, aparte de ello, las construcciones dogmáticas, más o menos autorizadas y razonables que puedan ser pertinentes cuando se trata de la responsabilidad civil ordinaria, no siempre son perfectamente adaptables cuando lo que se reclama es la responsabilidad de los funcionarios por la violación culposa de su deber oficial, modalidad que tiene matices muy peculiares y ha reclamado, por razón de ellos, estatutos especiales, entre los que descuelga la ley de 5 de abril de 1904, que al regular la responsabilidad de los funcionarios del orden gubernativo que en el ejercicio de sus cargos infrinjan por acción u omisión algún precepto, se ve obligada a establecer determinadas prescripciones que suponen un límite al juego de los principios del derecho común, no precisamente como un privilegio de clase, sino por razones de interés social y como garantía de la serenidad e independencia que deben presidir el ejercicio de las actividades encomendadas al funcionario.»

Ya con anterioridad, en la S. de 9 de abril de 1932, separando la responsabilidad que nos ocupa de la derivada de delito, decía el T. S. que «tampoco pueden servir de fundamento admisible para la acción que ahora se trata de ejercitar los preceptos legales relativos a la responsabilidad nacida del delito; en primer lugar, porque para ello sería necesaria la declaración fehaciente de la existencia del delito, lo que ni consta en este caso, ni puede hacer el Tribunal dentro de la jurisdicción en que ahora actúa, siquiera fuese por vía de supuesto, y además porque, aun constanding, tampoco sería de aplicación la ley de 5 de abril de 1904 a cuyo amparo se formula y tramita esta demanda, porque *la responsabilidad que define es una de carácter especial* independiente de la común derivada de delito, según lo evidencia al exigir para su aplicación el cumplimiento de requisitos, condiciones y trámites peculiares y no precisos cuando se trata de responsabilidad civil ordinaria, como son la previa reclamación escrita, la especialidad de jurisdicción, la exoneración de responsabilidad de los inferiores por la aprobación expresa o presunta por el superior en cuanto a sus actos, la prescripción en plazo abreviado, etc., todo lo cual indica que se trata de modalidad independiente y especial para los funcionarios como tales, además de la común aplicable a todos los ciudadanos, sean o no funcionarios, sin constituir aquella excep-

ción que exima de la regla por privilegio de clase, bien ajeno al espíritu en que la ley especial se inspira» (4).

Por otra parte, la acción que el perjudicado tiene frente al autor del acto lesivo, frente al funcionario, es por completo independiente de la que en ocasiones puede asistirle frente a la propia Administración (5).

(4) Dicho se está que con la responsabilidad civil pueden coexistir sanciones administrativas, y aun penales, si de la infracción se deriva la existencia de delito: ambos supuestos están previstos en los artículos 13, 17, 26 y 31 del Reglamento de 23 de septiembre de 1904.

(5) Tal es la situación en nuestro Derecho local (L. R. L., arts. 405-14) como lo era ya con anterioridad (E. M., arts. 238, 257, 258; E. P., arts. 146, 177; L. M., arts. 208, 209). Así lo declara el T. S. en estas sentencias:

«Que conforme al artículo 1.º de la ley de 5 de abril de 1904, los funcionarios civiles del orden gubernativo o administrativo, cualquiera que sea su clase y categoría, que en el ejercicio de sus cargos infrinjan con actos u omisiones algún precepto cuya observancia les haya sido reclamada por escrito, quedarán obligados a resarcir al reclamante agraviado de los daños y perjuicios causados por tal infracción legal; responsabilidad que es extensiva a quienes ejerzan funciones en la administración municipal o provincial, designados por el Gobierno, por Ministerio de la ley o por elección popular; y si bien es verdad que el artículo 238 del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, para mayor garantía y protección de los secretarios municipales que hayan obtenido ante el tribunal competente la declaración de ser indebida la destitución o suspensión de que hayan sido víctimas, les concede el derecho de exigir del respectivo Ayuntamiento el abono del sueldo que dejasen de percibir, no cabe entender que esta disposición deje sin efecto la ley de responsabilidad civil de los funcionarios públicos y la consiguiente acción directa que contra los mismos en ella se establece, puesto que precisamente el artículo 258 del propio Estatuto se cuida de dejar a salvo la aplicación de dicha ley al declarar, en términos generales, que «cualquiera persona individual o colectiva interesada, puede exigir la responsabilidad civil del Alcalde, concejales y autoridades o funcionarios municipales por los trámites de la ley de 5 de abril de 1904 y su reglamento», sin que sea preciso, a estos efectos, el previo recordatorio por escrito de las disposiciones legales aplicables, que exige el artículo 1.º de esa ley. Considerando que, sentado lo anterior, caen por su base los razonamientos del motivo primero del presente recurso, que denuncia las infracciones, por aplicación indebida del artículo 1.º de la ley de 5 de abril de 1904, y por falta de aplicación del artículo 238 del Estatuto municipal y de los artículos 1.089 y 1.091 del Código civil, a virtud de no haberse ajustado la sentencia recurrida a los pronunciamientos del fallo del Tribunal provincial contencioso-administrativo, que era una transcripción exacta del citado artículo 238 del Estatuto municipal, pues ni es exacto que la sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa constituya el título y no un simple presupuesto, del ejercicio de la acción de naturaleza civil que ha esgrimido el autor en estos autos, ni tampoco es admisible la tesis de que la acción contra el Alcalde y concejales sea subsidiaria de la que se dirija contra el Ayuntamiento, toda vez que esa condición no está en la letra ni en el espíritu de la ley de 1904, que quiso establecer una acción independiente de las que pudieran existir contra la Administración» (Sentencia de 12 de marzo de 1936).

Y la de 17 de junio de 1940, después de repetir la anterior casi literalmente, añade que «sentado lo anterior, preciso se hace estimar que la sentencia recurrida al absolver de la demanda base de estos autos, por entender que el demandante perdió el derecho a promover el recurso de responsabilidad civil por no haber solicitado ante el Tribunal contencioso-administrativo, al par que la reposición en el cargo, el abono de los sueldos dejados de percibir y

### III. TRIBUNALES COMPETENTES

Los tribunales competentes son los «ordinarios» o civiles. Pero la especialidad del proceso que nos ocupa ha llevado a nuestro legislador a excluir de su conocimiento a los únicos tribunales a quienes correspondería según el Derecho común, es decir, a los Juzgados de Primera Instancia, señalando al efecto los tribunales competentes en función de la categoría de los funcionarios demandados.

1. *Ministros*.—Según la ley (art. 4, párrafo 1), «cuando alguno de los demandados lo sea por actos u omisiones en el ejercicio del cargo de Ministro de la Corona, quedará reservado al Senado el conocimiento de la demanda íntegra. El Senado delegará su jurisdicción para cada caso en una comisión de siete miembros, para cuya elección cada senador podrá votar cuatro miembros. En estos juicios podrá mostrarse parte el Congreso de los Diputados, por medio de un comisario elegido en cada caso, que intervendrá como Fiscal». (vid. también art. 10, párrafo 1 y 21 R.).

Pero las normas transcritas carecen de aplicación desde que se promulgó el R. D. de 18 de enero de 1924, que transfirió la competencia del Senado al Tribunal Supremo en pleno, constituido en Sala de justicia.

La reforma llevada a cabo por la Dictadura fué lógica política y jurídicamente; políticamente, por cuanto la crisis sufrida en aquel tiempo por nuestros Cuerpos Colegisladores hizo imposible su funcionamiento, tanto en la actividad legislativa como en la jurisdiccional; jurídicamente, por cuanto no se ve razón alguna para que el Senado actuara como tribunal en las demandas de responsabilidad civil de los ministros, antes al contrario, más en este caso que en cualquier otro debe actuar un auténtico órgano jurisdiccional, dotado de la máxima competencia y desposeído de toda pasión política, que, tan difícil sería evitar en el Senado, bien en favor, bien en contra de los ministros demandados.

Llevada a cabo por la República la revisión de la obra legislativa de las dictaduras, cabría preguntarse por la vigencia del R. D. de 18 de enero de 1924; que sepamos nosotros no fué objeto esta disposición de sanción expresa, por lo que a tenor del D. de 15 de abril de 1931, dicho R. D. debía considerarse vigente tan sólo en lo que no se opusiera a una ley votada en Cor-

---

que ahora pide, ha infringido el artículo 1.º de la ley de 5 de abril de 1904, el 238 del Estatuto municipal, que en la sentencia se cita como premisa obligada del fallo, y las demás del propio Estatuto que en el recurso de casación se indican, y, en su consecuencia, procede casar y anular dicha sentencia con los demás pronunciamientos de la ley».

tes, es decir, en nuestro caso, carente en absoluto de eficacia, ya que todo él se contradice abiertamente con la Ley de 1904. No obstante, en la práctica ha venido aplicándose el R. D. de 1924 (vid., por ejemplo, la Sentencia de 9 de abril de 1932), a lo que ha contribuído, de un lado, el indudable acierto que presidió la reforma y, de otro, el régimen unicameral tanto de la República como del Nuevo Estado, régimen distinto al bicameral de la Monarquía, imprescindible para que pudiera aplicarse en todos sus puntos el artículo 4 de la ley de 1904.

2. *Funcionarios superiores.*—Según el artículo 5 de la Ley (y art. 10, § 2 R.) «cuando alguno de los demandados lo sea por actos u omisiones en el ejercicio de cargo propio o sustituido que corresponda a la categoría de Jefe superior de Administración o Jefe de Administración de primera clase o categoría que goce de equivalente dotación, el conocimiento de la demanda íntegra quedará reservado a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo».

En este caso se encuentran los Gobernadores civiles, cuya categoría es precisamente la de Jefes Superiores de Administración civil. 216 de la Ley de Régimen Local de 1950).

3. *Funcionarios inferiores.*—Por último señala la ley en su artículo 6 (y R. art. 10, § 3), que «fuera de los casos reservados por los precedentes artículos al Tribunal Supremo, conocerá en única instancia de las demandas de responsabilidad la Sala de lo civil de la Audiencia Territorial en cuya demarcación hubiere funcionado la persona de mayor categoría que figure entre los demandados como responsables.

Cuando entre los comprendidos en una misma demanda no exista diferencia de categoría, será competente, a elección del demandante, cualquiera de las Audiencias territoriales en cuyas demarcaciones hayan ejercido aquéllos las funciones públicas que den lugar al juicio» (6).

4. *Casos especiales.*—La aplicación de los preceptos transcritos ha originado dudas, no siempre fundadas, que es oportuno aclarar.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que, por economía procesal, el tribunal competente para conocer de la demanda dirigida frente a varios funcionarios de distinta categoría es el que en caso de demandas separadas hubiera sido competente para conocer de la demanda de responsabilidad del funcionario de superior categoría; y ello, no sólo en el caso, expresado claramente en la ley (art. 6, 2), de tratarse de funcionarios todos ellos inferiores en categoría a Jefe de Administración de primera clase con el fin de determinar la Audiencia territorial competente, sino

(6) La responsabilidad de las Autoridades y funcionarios locales se exige siempre ante la Sala de lo civil de la correspondiente Audiencia territorial. Esto dice la L. R. L. en su artículo 414; visto el artículo 378 del Reglamento de régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, no va a ser nada fácil aplicar dicho artículo 414 de la ley.

también en cualquier otro supuesto: en consecuencia, basta que uno solo de los demandados lo sea por actos u omisiones en el ejercicio del cargo de ministro para que el conocimiento de la demanda íntegra corresponda al Tribunal Supremo en pleno (R. D. de 18 de enero de 1924), como basta también que uno solo de los demandados lo sea por actos u omisiones en el ejercicio de cargo propio o sustituido que corresponda a la categoría de Jefe Superior de Administración o Jefe de Administración de primera clase o a categoría que goce de equivalente dotación, para que el conocimiento de la demanda íntegra quede reservado a la Sala de lo civil del Tribunal Supremo (art. 5, L.).

Otras cuestiones de interés ha resuelto la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Para que el tribunal pueda válidamente abstenerse de la demanda interpuesta por incompetencia por razón de la materia conforme al artículo 74 de la LEC., es indispensable que el conocimiento de la acción ejercitada no corresponda en modo alguno al mismo, por lo que se revoca la declaración de incompetencia de la Audiencia territorial en un caso de responsabilidad de Diputados provinciales (S. de 19 de mayo de 1932).

En cambio, el T. S. (S. 17 de marzo de 1917), admite, aunque sea dudoso que con acierto, la sumisión tácita prevista en los artículos 56 y 58 de la LEC.: unos funcionarios provinciales destituidos demandaron a varios diputados en concepto de particulares ante el Juzgado de Primera Instancia; comparecieron los diputados, contestaron la demanda, etc., pero después de evacuarse los traslados conferidos para conclusiones, el juez, oído el fiscal, acordó abstenerse, lo que hizo mediante el oportuno auto declarándose incompetente para conocer del asunto, auto que confirmó la audiencia y que revocó el T. S. por entender que hubo en este caso sumisión tácita, debiendo por ello continuarse el procedimiento iniciado de mayor cuantía, sin que en este caso y momento procesal pudiera el Juez abstenerse al amparo del artículo 74 de la LEC.

Si los demandados son los concejales de un Ayuntamiento, por un acuerdo adoptado en cumplimiento de disposición del Gobierno acordando la inexecución de una sentencia de lo contencioso-administrativo, no es competente el T. S., sino la Audiencia del territorio correspondiente (S. de 5 de octubre de 1932).

#### IV. LAS PARTES

##### SU LEGITIMACION

1. *Demandante*.—Está legitimado para ser demandante en esta clase de procesos quien haya sufrido daños y perjuicios a

causa de la infracción legal, sus representantes legítimos o causahabientes con arreglo al Derecho civil y toda Corporación cuya existencia esté legalmente autorizada, en nombre de cualquiera de sus individuos, siempre que justifique que lo hace a requerimiento del perjudicado y subrogándose en sus derechos, obligaciones y responsabilidades (L. 1 y art. adicional; R. art. 7).

El Reglamento da en su artículo 6 un ejemplo de litisconsorcio necesario, al exigir que los interesados deberán demandar (o defenderse), juntos siempre que exista entre ellos solidaridad de intereses o cuando las acciones (u obligaciones), nazcan del mismo acto u omisión originario de la reclamación; en estos casos designarán el domicilio de uno de ellos, a los efectos de notificaciones, emplazamientos y requerimientos judiciales (vid. por ejemplo la S. de 9 de junio de 1933).

Veamos ahora qué es lo que puede exigir el demandante en este proceso y cómo debe hacerlo. El demandante ha de fundar su pretensión, no sólo en una infracción legal llevada a cabo por el demandado (luego veremos quién es), sino que ha de alegar además la existencia de daños y perjuicios, de una lesión en sus derechos o intereses derivada de aquella infracción (art. 1, L.), que habrán de ser indemnizados por el demandado en la cuantía en que se estimen en el juicio (art. 1 R.).

Al demandante incumbe justificar en el término que se otorgue para prueba el hecho de haber sufrido el perjuicio cuya indemnización reclama, la cuantía del mismo y que dimana directamente del agravio inferido a su derecho por la acción u omisión del funcionario contra quien dirige la acción (art. 16 R.) (7).

En resumen, el demandante ha de probar la realidad y cuantía del perjuicio y el nexo de causalidad respecto de la infracción legal cometida por el funcionario demandado.

*Jurisprudencia. Daños y perjuicios indemnizables.*—Destituído ilegalmente un Secretario de Ayuntamiento por su Alcalde y Concejales, se condena solidariamente a éstos y a los causahabientes de los ya fallecidos al pago de los sueldos no percibidos, de los honorarios del Letrado que dirigió y defendió al destituído hasta que se le repuso en el cargo definitivamente «de quinientas pesetas por el propio trabajo personal del interesado, y sus gastos de toda clase invertidos en la gestión de su defensa y por último al interés legal del importe de los mismos haberes, a contar desde la interposición de la demanda hasta su completo pago» (S. de 2 de marzo de 1915).

El Alcalde y concejales declararon responsable a un recaudador y embargaron y vendieron sus bienes; interpuesta demanda

---

(7) Según el artículo 25 del Reglamento, cuando fuese condenatoria la sentencia, debía fijar la cantidad importe de los daños y perjuicios, «según el prudente arbitrio del Tribunal sentenciador», es decir, del Senado, ya que se refería al juicio de responsabilidad civil de los Ministros: carece hoy de aplicación, después de promulgarse el R. D. de 18 de enero de 1924.

por el recaudador, prospera y se condena a aquéllos al pago del producto de la venta de las fincas, más lo que éstas habían producido, deducidos los gastos justos y legítimos que causaron dichas fincas (S. de 17 de abril de 1915).

Los sueldos no percibidos por un funcionario ilegalmente destituido son daños resarcibles comprendidos en los preceptos de la ley de 1904 (S. de 1 de junio de 1943) y lo mismo los gastos sufridos por el demandante en los pleitos contencioso-administrativos entablados para conseguir su reposición en el cargo (otra S. de la misma fecha que la anterior).

«Considerando, que si bien es cierto que el mencionado Secretario fué suspendido en su cargo por el Presidente de la Junta Municipal Republicana, de B., en 23 de abril de 1931; que esta suspensión fué aprobada por dicha Junta en 25 del mismo mes y que habiendo sido repuesto en su cargo, fué dicho funcionario nuevamente suspendido por el Ayuntamiento, en 10 de noviembre de 1932, no es menos cierto que contra tales acuerdos no interpuso el interesado los recursos procedentes ante los tribunales, quienes por lo mismo no pudieron pronunciarse sobre ellos, ni declarar su nulidad, y como esta declaración es indispensable, conforme a las disposiciones citadas, para que los Ayuntamientos puedan ejercitar la acción civil contra los concejales que votaron el acuerdo declarado nulo, la demanda en cuanto solicita el abono de los sueldos correspondientes al tiempo que duró la suspensión del Secretario, no puede ser estimada, debiendo serlo únicamente por lo que se refiere a los sueldos que correspondan al tiempo transcurrido desde la fecha del acuerdo de su destitución de 17 de enero de 1933 que es el que fué revocado por el Tribunal contencioso-administrativo de Valencia, hasta la del fallecimiento de dicho funcionario, ocurrido en 5 de septiembre de 1936, teniendo en cuenta que el importe de los sueldos expresados ha de establecerse sobre la base de 4.000 pesetas anuales que era, según se ha justificado por la certificación correspondiente, lo que el Secretario percibía» (S. de 29 de marzo de 1947).

*Relación de causa a efecto entre la infracción y los daños y perjuicios.*—En cuanto al nexo de causalidad entre la infracción y los perjuicios, ha sentado el T. S. que para que prospere la acción hay que probar que hubo perjuicio y agravio, y no lo hubo en este caso: un profesor de la Escuela Normal tenía retenido el sueldo judicialmente a favor de X; luego se presentó otro mandamiento de retención contra el mismo sueldo, y el Director de la Normal ordenó al habilitado que suspendiese la retención que venía practicándose, hasta que el Juez dijera qué obligación había de ser preferente. Levantada luego la suspensión por el Director, se entregó a X todo lo retenido: éste funda la realidad de sus perjuicios en los gastos que tuvo que hacer con motivo de la suspensión acordada por el Director y que ordenó

al habilitado, pero son gastos, dice el T. S. que no ha probado el demandante que fueran consecuencia del acuerdo de suspensión, pues las diligencias que promovió el actor y cuyo importe reclama ahora no ha probado que fueran consecuencia ineludible de la razonable consulta que quería hacer e hizo el Director al Juez, sobre qué crédito de los dos era preferente (S. de 27 de junio de 1919).

*El demandado responde por daños derivados de los actos propios y no de los ajenos.*—«Considerando... que al determinar en la especie sometida su decisión, el alcance de la responsabilidad de los concejales demandados limitándola a los daños de que el acuerdo ilegal fué causa directa y exclusiva, ha tenido en cuenta las particularidades todas del caso discutido que han permitido al juzgador marcar por períodos de tiempo los daños y perjuicios objeto de la demanda y enfocar con relación a dichos períodos el problema del nexo causal... el principio de ilimitación del efecto dañoso que el recurrente cree encontrar en los fallos que cita, está contradicho en la sentencia más reciente de 8 de abril de 1935, que invocando no sólo los textos de la ley especial sobre responsabilidad de los funcionarios, sino también los del Código civil, estimó ajustada a Derecho la *limitación de responsabilidad de los concejales a los daños y perjuicios directamente derivados de su acto propio*, sin extenderla a los que tuvieren su origen en resoluciones ajenas» (S. de 4 de julio de 1941).

«Considerando que los daños y perjuicios que los funcionarios están obligados a resarcir son los causados por infracción lesiva de que sean responsables y no los debidos a otras causas o a actos u omisiones de otras personas, no pudiendo prolongarse indefinidamente la responsabilidad inicial por una simple conexión de hechos posteriores, en la que dicha responsabilidad no persista por interferencias de otras intervenciones u omisiones no imputables a los autores de la infracción reclamada, y en este caso el Ayuntamiento repuesto en 6 de marzo de 1934, que celebró su primera sesión el 19 del mismo mes y año, tuvo en sus atribuciones desde su constitución evitar la continuación del daño que el recurrente sufría y no lo hizo, no obstante, acordar en dicha fecha la ratificación del acuerdo de destitución del señor F. adoptado en 27 de abril de 1932, y en 26 de noviembre del citado año 1934 la reposición del acuerdo del sobreesimiento del expediente instruido contra el mismo, y por otra parte no consta que el recurrente hiciera petición ni diligencia alguna para obtener el restablecimiento de su derecho, de lo que se infiere que si bien la separación ilegal del señor P. fué dictada por el Ayuntamiento interino, que como tal no tenía atribuciones para ello, el mantenimiento de dicha separación que indebidamente subsista ya no es imputable a los concejales de dicho Ayuntamiento que habían cesado en su gestión, por lo que debe ser estimada la obliga-

ción de resarcir daños y perjuicios en concepto de sueldo no percibido únicamente por el tiempo transcurrido desde 2 de julio de 1932 hasta el 6 de marzo de 1934, no pudiendo ser atendida por la misma razón expuesta, la petición relativa a la diferencia entre el sueldo que el recurrente percibió mientras fué secretario del Ayuntamiento de S., y el que hubiera percibido de haber continuado desempeñando la secretaría del Ayuntamiento de V» (S. de 1 de junio de 1943).

2. *Demandado.*—La Legitimación pasiva recae en principio en funcionarios del Estado, de la provincia o del municipio, pero la propia ley (art. 1) limita por una parte y amplía por otra, con respecto al funcionario, las personas que pueden ser demandadas en este proceso especial.

Los límites vienen marcados por la exclusión de los jueces y magistrados (que ciertamente son funcionarios) y de los militares, al hablar de «los funcionarios civiles del orden gubernativo...».

Por otra parte, decíamos, amplía el concepto de funcionario al abarcar «desde Ministro de la Corona hasta agente de la autoridad», pues en sentido técnico y restringido no cabe llamar funcionario a quien, como el Ministro, no goza de permanencia ni figura en ningún escalafón de funcionarios. Desde este punto de vista, el concepto de funcionario para la ley de 1904, según se desprende del inciso final del párrafo primero del artículo 1.º («quienes ejerzan funciones... designados por el Gobierno, por ministerio de la Ley o por elección popular»), es idéntico al adoptado por el Código penal en su artículo 119, aunque más restringido, según creemos, que el definido por la jurisprudencia de la Sala 2.ª o de lo Criminal del Tribunal Supremo, que califica funcionario, en el sentido más amplio, a cualquiera que realice funciones públicas, aunque no esté al servicio del Estado, de la Provincia o del Municipio (por ejemplo, a los funcionarios de Falange Española Tradicionalista y otras corporaciones).

Según se desprende del artículo 1.º de la ley de 1904, ésta sólo es aplicable a los funcionarios de las administraciones territoriales; es decir, del Estado, Provincia o Municipio.

La responsabilidad recae sobre quien en el ejercicio de su cargo infrinja con actos u omisiones algún precepto, o sea sobre el autor del acto u omisión correspondiente. La Ley de Régimen Local determina, en su artículo 413, que serán responsables de los acuerdos de las Corporaciones locales las personas que los hubiesen votado, y aun el secretario y el interventor, dentro de su respectiva esfera de acción, si no advierten a la Corporación las manifiestas infracciones legales en que pueden incurrir con sus acuerdos. Según los Estatutos municipal (art. 271) y provincial (artículo 176), los concejales y diputados que no hubiesen asistido a la sesión en que se adoptó el acuerdo eran también responsables

si no estaban ausentes con licencia oficial y dejasen transcurrir las dos sesiones siguientes sin salvar su voto. La Ley municipal de 1935 (art. 213) establecía reglas análogas a las contenidas en el artículo 413 de la L. R. L., pero añadiendo que si el secretario o el interventor no hubiesen cumplido con su obligación de advertir al Ayuntamiento las infracciones legales en que podían incurrir con sus acuerdos, quedaban libres de responsabilidad aquellos concejales que no poseyeran ninguna clase de título académico o profesional.

De la naturaleza civil y contenido eminentemente patrimonial de la responsabilidad de que se trata deriva lógicamente que respondan también los herederos de los culpables de la infracción lesiva (L. art. 2, párrafo 1), y asimismo aparece plenamente justificado, dada la estructura fuertemente jerarquizada de la Administración, que el superior que apruebe expresamente (y, *a fortiori*, que ordene) el acto u omisión que ocasionen los daños y perjuicios, asuma la responsabilidad exonerando a los inferiores (8), sin que a estos efectos—añade incomprensible e innecesariamente la ley (artículo 2, párrafo 2)—los Tribunales de lo Contenciosoadministrativo se consideren superiores jerárquicos de las autoridades cuyas resoluciones revisaron; incomprensible esta salvedad porque, como veremos más adelante, la responsabilidad de los funcionarios sólo es exigible si con anterioridad al proceso civil que estudiamos se ha obtenido una sentencia de lo contenciosoadministrativo declaratoria de la infracción legal que origina la responsabilidad o, en otras palabras, sólo es exigible la responsabilidad civil cuando los Tribunales de lo Contenciosoadministrativo «no aprueban» la actuación de los funcionarios de que se trata, aparte de que era innecesaria la «excepción» contenida en el precepto que se comenta, pues nadie puede considerar a ningún efecto a los Tribunales de lo contenciosoadministrativo como superiores de las autoridades cuyos acuerdos revisan.

Por último, hay que tener en cuenta, como ya se advirtió, que los demandados han de defenderse juntos (art. 6, R.).

Sabemos que por definición el demandado en esa clase de procesos es un funcionario actuando como tal, pero ¿cuál es la causa de legitimación pasiva?, o sea ¿en virtud de qué causa puede ser demandado? La respuesta nos la da la ley en su artículo 1: El

(8) Artículo 8.º del Reglamento: «Tan luego como se formule a un funcionario la reclamación escrita que determina esta ley, podrá éste pedir que la Superioridad intervenga, desde luego, en conocimiento del expediente en que se intenta o se prepara la acción de responsabilidad. Este recurso del funcionario tendrá por objeto que su proceder sea apreciado por sus superiores.

En el caso de que resultara haber habido error en el recurso, se subsanará éste administrativamente. No estimándose cometido el error, se entenderá recaída la aprobación de la Superioridad a los efectos del párrafo 2.º, artículo 2.º de la ley.

Si la Superioridad, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de haberse sometido el asunto a los efectos de este artículo, no dictare resolución advirtiendo el error cometido, se entenderá recaída su aprobación».

funcionario puede llegar a ser demandado cuando en el ejercicio de su cargo infrinja con actos u omisiones algún precepto legal (o reglamentario) (cfr. Ss. de 29 de diciembre de 1929 y 12 de febrero de 1936), actos u omisiones «voluntarios», según puntualiza el Reglamento en su artículo 1.

Más detalladamente, el artículo 2 del propio Reglamento dice que se entenderán actos y omisiones lesivos los realizados con infracción de precepto legal expreso en agravio de un derecho definido en disposición legal y la inobservancia de trámites o diligencia de sustanciación prevenidos por la ley o reglamento vigentes, siempre que la acción u omisión no puedan ser asimismo imputables al que se dice perjudicado.

*Jurisprudencia.*—*La responsabilidad ha de dimanar de un acto administrativo y no «judicial».*—El Tribunal Supremo exige, en primer lugar, que el demandado haya actuado como tal funcionario de la Administración; por ello, la sentencia de 9 de abril de 1932 excluye el caso de la responsabilidad de los ministros que acuerden la inejecución de sentencias de lo contenciosoadministrativo, pues según el Tribunal Supremo, dicha ejecución o inejecución no supone ejercicio de funciones administrativas, sino de funciones en cierto modo jurisdiccionales.

Dice así la sentencia de 9 de abril de 1932: «Considerando que la ley de Responsabilidad civil que en la súplica de la demanda se invoca como norma concede acción para reclamar en procedimiento especial contra actos u omisiones infractores de preceptos y que tengan origen en funciones de carácter gubernativo, es decir, emanados de funcionarios de ese orden usando de su peculiar y propia iniciativa, con acción independiente, lo que no puede decirse que suceda con el cumplimiento de los fallos de los Tribunales de lo contenciosoadministrativo; cumplimiento que estando por la ley encomendado a la propia Administración en consideración a su naturaleza de potestad pública, no pierde, sin embargo, su esencia judicial obrando aquélla en casos tales como por delegación o comisión del Tribunal sentenciador, al que su ley orgánica encarga velar por el cumplimiento de sus fallos adoptando las medidas para ello adecuadas, que sin la expresada consideración constituirían verdadera injerencia de un Poder del Estado en la esfera de acción de otro, lo cual es absurdo suponer que la ley lo admita.»

*La responsabilidad ha de derivar de un acto no delictivo.*—La responsabilidad se basa en una infracción legal o reglamentaria de carácter administrativo que no constituya un delito (cfr. el «considerando» de la misma sentencia de 9 de abril de 1932 transcrito en el capítulo II de este trabajo), pues en este caso la propia ley de 1904, aunque innecesariamente, otorga la competencia a los Tribunales de lo criminal (art. 10) y se rige y exige la responsabilidad conforme al Código penal y L. E. Cr.

*La responsabilidad ha de derivarse de una infracción manifiesta y grave.*—Por otra parte, la infracción ha de ser manifiesta, no en cuanto querida, como se dirá luego, sino en cuanto imputable al funcionario y grave, es decir, en cuanto supone culpa o negligencia, sin que baste el mero error proveniente de ordinario de una distinta interpretación de los preceptos legales, diversidad de interpretación que no supone, evidentemente, verdadera infracción, pues de lo contrario toda revocación de un acto por los Tribunales contenciosoadministrativos llevaría consigo la subsiguiente declaración de responsabilidad.

La sentencia de 20 de marzo de 1946 se manifiesta en este sentido al revocar la recurrida de la Audiencia territorial en estos términos: «Considerando que de igual modo indebidamente aplica dicha Sala la doctrina sentada en la sentencia de este Tribunal de 7 de julio de 1933, citada también en el primer motivo del recurso, en cuya sentencia se establece como excepción a la responsabilidad civil de los funcionarios exigible con arreglo a lo dispuesto en la citada ley de 5 de abril de 1904 por infracción de algún precepto legal mediante la culpa o negligencia que prevé el artículo 1.902 del Código civil o por ignorancia inexcusable, error manifiesto, injusticia notoria, falta de celo, etc., la de que el acuerdo en que funde el demandante la responsabilidad que exija se haya adoptado por un mero error, constituyendo sólo una discrepancia de criterio entre lo resuelto por el inferior y el superior; y haciendo aplicación de esa doctrina al caso en aquel recurso tratado, y estimando que la Diputación provincial de Córdoba tenía, en virtud de determinado precepto reglamentario facultades para examinar un expediente de oposiciones y según su resultancia resolverlo en uno u otro sentido, aunque el acuerdo recaído fué revocado por el Tribunal de lo contenciosoadministrativo, como esto sólo probaba que los que lo adoptaron incurrieron en un simple error en la valoración de sus elementos de juicio, pero no la concurrencia de culpa o negligencia, no se dió en consecuencia lugar a la responsabilidad exigida; caso que no guarda analogía con el de autos, en el que no se trata de una resolución que podía dictar la comisión gestora del Ayuntamiento de Langreo en uno u otro sentido, según los antecedentes de la misma, sino de una infracción clara y terminante de un precepto reglamentario que les impedía adoptar determinada resolución, la que acordaron con conocimiento de la infracción que cometían, siendo, por ende, como antes se dice, inaplicable por completo la doctrina de aquella sentencia en este juicio.»

*El incumplimiento de contratos celebrados por la Administración no puede servir de base a este proceso.*—Y mucho menos puede utilizarse este proceso especial de responsabilidad civil de funcionarios como medida para exigir el cumplimiento por la Administración de los contratos que ella halla celebrado con los particu-

lares, cumplimiento que se ha de lograr a través de un proceso administrativo o de uno civil ordinario (pero sin que ni en uno ni en otro sea el demandado un funcionario), según la naturaleza del contrato celebrado.

La sentencia de 12 de febrero de 1936 ha declarado a este respecto: «... debe desestimarse el recurso, tanto más cuanto al pretender señalar el señor C. en el mismo la supuesta infracción por los demandados y en la sentencia impugnada, por tanto, del artículo 1.091 del Código civil no alegado en su demanda, relativo a las obligaciones que nacen de los contratos viene de un modo abierto a reconocer que, como entendió la Sala sentenciadora, lo que trata de exigir a los demandados en el pleito no es otra cosa en esencia que el cumplimiento del contrato que por escritura pública celebró con el Ayuntamiento de Antella en 1928, asunto ajeno a la ley de Responsabilidad civil de 1904» (9).

*La infracción ha de derivar de un acto u omisión «voluntario».*—Pero este término hay que interpretarlo en el sentido de acto libre, sin que sea preciso que el funcionario haya incurrido en dolo. Basta que se haya producido voluntariamente la infracción, aunque no haya existido mala voluntad o dolo por parte del funcionario, en cuyo caso difícil sería escapar a la aplicación del Código penal.

La sentencia antes citada de 20 de marzo de 1946 declara que: «...reconocida en la resolución impugnada la existencia de una clara y manifiesta infracción del mencionado precepto reglamentario, que estima mantenido con tenacidad poco razonable, puesto que la califica de terquedad, declara, sin embargo, que no hay culpabilidad por parte de los demandados por haber sido el móvil, la motivación de su acuerdo, no el propósito de perjudicar al recurrente, sino el de que se guardase en la calle una alineación que mejoraba el ornato público y redundaba en beneficio de la comunidad, aun cuando esa alineación que se le quería imponer no estaba en ningún plano de ensanche o de nueva alineación de las calles ya edificadas aprobada por el Ayuntamiento, como para fijar nuevas alineaciones exige el repetido artículo 58 del citado Reglamento; es tanto esta apreciación de la Sala sentenciadora respecto a la responsabilidad de los demandados en pugna con el concepto de la culpabilidad civil, que no requiere que la acción u omisión que se estima culposa se realice buscando un daño como estímulo o causa de la misma, lo que cambiaría la naturaleza del hecho culposo en doloso, sino que es suficiente para que la culpa se dé, la infracción de una norma jurídica, de un estado de derecho anterior por un acto voluntario, reputándose como tal el que se realiza por iniciativa o decisión propia del agente, sin que medie error

---

(9) También, según la L. R. L. (art. 406), en materia contractual responde únicamente la Corporación.

o violencia que excluya el discernimiento y libertad con que se debe obrar para ser responsable de los propios actos y que esa infracción determine un daño o perjuicio; y como todos estos requisitos se aprecian conjuntamente en este caso, es manifiesta la culpabilidad de los demandados y el error en que al no reconocerlo así incurre la Sala sentenciadora» (S. de 20 de marzo de 1946).

*Los demandados responden solidariamente* (S. de 2 de marzo de 1915).

*Funcionario responsable.*—Suspendido un acuerdo municipal por el gobernador civil y ejecutado, no obstante, por el alcalde, sobre éste recae toda la responsabilidad, quedando libres los concejales (S. de 17 de abril de 1915).

«Considerando que... el alcalde, al adoptar los acuerdos de los cuales se pretende derivar la responsabilidad de que se trata, se limitó a cumplir, como inexcusablemente debía hacerlo, un precepto de las ordenanzas municipales relativo al arbitrio sobre pesas y medidas que previamente había obtenido la aprobación del Ayuntamiento primero y del delegado de Hacienda después, y, por tanto, no cabía dentro de las facultades discrecionales del susodicho alcalde, prestarle o no acatamiento, sino que, como ejecutor de los acuerdos de la Corporación municipal, debía llevarlos a debido efecto; y en tal sentido, aun en la hipótesis de que se tratara de un acuerdo impropio y mal adoptado, no sería el alcalde que lo mandara ejecutar responsable civilmente con arreglo a lo preceptuado en la ley de 5 de abril de 1904, sino en todo caso los elementos componentes de la entidad o corporación que lo adoptara; por todo lo cual debe desestimarse el primer motivo alegado para mantener el presente recurso» (S. de 11 de noviembre de 1931).

«Considerando que el acuerdo de destitución del secretario D. J. B. fué adoptado por el Ayuntamiento de B. en 17 de enero de 1933, fecha en que regían los artículos del Estatuto municipal y del Reglamento de secretarios del Ayuntamiento antes citado y en cuyos textos se establecía la responsabilidad civil que contraían los concejales que acordasen la destitución del secretario, cuando tal destitución fuese declarada indebida por los Tribunales sin que se estimara como causa de exención de tal responsabilidad la circunstancia de carecer aquéllos de título académico o profesional, cuando no hubieran sido advertidos por el secretario de la ilegalidad del acuerdo, porque tal causa de exención no fué establecida hasta la ley Municipal de 31 de octubre de 1935 (10), posterior, por tanto, a la fecha del acuerdo que fué el hecho determinante de la responsabilidad civil que los concejales que lo acordaron contrajeron, y por eso la sentencia al aplicar dicha ley a relaciones jurídicas que se produjeron bajo el imperio de una legislación anterior, siendo así que la ley municipal citada no da efecto retroactivo al precepto que sirve de fundamento al fallo absoluto-

(10) Causa que ha desaparecido en la vigente L. de Régimen Local.

rio, infringe el artículo 3 del Código civil y el 213 de la ley municipal mencionada, en cuya infracción se fundan los motivos primero y segundo del recurso, cuya estimación procede por dichos motivos, siendo innecesario por ello entrar a examinar el tercero de los alegados» (S. de 29 de marzo de 1947).

*Casos en que no se aprecia la responsabilidad.*—«Considerando que por lo que se refiere al otro motivo de casación que ha sido alegado, se hace depender su eficacia de la contradicción que a juicio del recurrente resulta entre la declaración que hizo la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, al revocar el acuerdo de penalidad para el recurrente que dictó el alcalde demandado, y la apreciación de la prueba hecha por el tribunal *a quo* para deducir el referido alcalde no ha contraído la responsabilidad civil que contra el mismo se pide; porque en cuanto a la facultad que compete a la Sala sentenciadora para la apreciación de la prueba con plena libertad de acción, es múltiple y constante la jurisprudencia de este Tribunal; y que no existe contraposición alguna de criterio entre el de la Sala sentenciadora en su apreciación de la prueba, y la sentencia invocada, se desprende de los razonamientos anteriormente expuestos; ya que es perfectamente compatible lo resuelto por el Tribunal Supremo eximiendo de responsabilidad al recurrente y mandando que se le devolvieran las cantidades que en concepto de sanciones había satisfecho, por virtud del expediente que se le había instruido suponiéndole defraudador del arbitrio de Pesas y Medidas y que el alcalde, al adoptar tales disposiciones en debido acatamiento a lo acordado por la Corporación municipal como antes queda manifestado, obrara de modo perfectamente lícito y sin que por ello contrajera la responsabilidad que se le pretende exigir con arreglo a la citada ley» (S. de 11 de noviembre de 1931).

«Considerando que..., no alcanza a ese Secretario la responsabilidad del artículo 213 de la ley municipal, entonces vigente, única que puede imputarle al demandante, ya que él no tomó los acuerdos de incautación y derribo, pues este artículo establece la responsabilidad del secretario del Ayuntamiento cuando actúa como tal en Corporación que desenvuelven legalmente sus funciones, pero no cuando el acuerdo tomado no es propiamente municipal porque los que lo adoptaron no ejercían legítimamente los cargos concejiles que se atribuían, como ha declarado la Audiencia de Albacete al rechazar la primera demanda de responsabilidad presentada contra ellos, y, por consiguiente, ni aquellas reuniones pueden reputarse como sesiones municipales, ni como secretario en funciones al señor M. P....» (S. de 27 de marzo de 1947).

3. *Fiscal.*—El del T. S. (art. 3 del R. D. de 1924), cuando se trata de responsabilidad ministerial, será siempre parte en el

litigio, para lo cual, dentro de tres días a partir de su recibo, el T. S. le dará cuenta de las demandas sometidas a su conocimiento; en consecuencia, al Fiscal se le conferirán los oportunos traslados, para proponer las pruebas que estime convenientes y pedirá en su día, en el acto de la vista, lo que sobre la reclamación entablada estime ajustado a la ley (11).

4. *Postulación y defensa.*—En este juicio de responsabilidad civil, pueden defenderse las partes por sí mismas sin necesidad de valerse de abogado ni de procurador, pero no pueden valerse de terceras personas que no posean alguno de aquellos títulos. El litigante que se defiende por sí mismo designará una casa o domicilio, propio o ajeno, situado en el lugar del juicio, para recibir las notificaciones, emplazamientos y requerimientos judiciales, actos que surtirán pleno efecto, cuando al practicarse por cédula, no se encontrare al litigante (art. 12 L. y 5 R.).

Como declaró la S. de 14 de diciembre de 1924, es lógico que la ley no exija la postulación por medio de abogado ni de procurador, que ciertamente no resultan indispensables al tratarse de asuntos que además de la sencillez de su procedimiento, no es de suponer que las partes interesadas desconozcan en su fondo legal; los demandantes, porque han tenido necesidad de señalar previamente en la vía administrativa los preceptos que suponen infringidos, y los demandados porque, refiriéndose las reclamaciones a los actos u omisiones que se les atribuyen en el ejercicio de sus cargos, no cabe admitir como lógica presunción que desconocieran lo que el cumplimiento del deber profesional les obliga a conocer.

## V. PRESUPUESTOS OBJETIVOS

1. *Reclamación previa por escrito.*—Un presupuesto tan peculiar como combatido del proceso que estudiamos es el exigido por el artículo 1 de la ley y el 11 de su reglamento: según estos preceptos, el ejercicio de la acción de responsabilidad civil ha de haber sido precedido de una reclamación por escrito deducida ante el propio funcionario (futuro demandado), precisamente en el curso del asunto administrativo y en tiempo hábil para prevenir o remediar la infracción, escrito en el que se ha de consignar clara y concretamente el precepto legal o reglamentario cuya aplicación se pide, se han de enumerar los fundamentos de derecho y los hechos en que el reclamante apoye su pretensión y expresar la fórmula «en preparación de demanda de responsabilidad». En ningún caso, concluye el artículo 11 del reglamento, dará origen a la acción de responsabilidad la reclamación que

---

(11) Según disponía el artículo 4.º de la ley, en estos juicios podía mostrarse parte el Congreso de los Diputados, por medio de un Comisario elegido en cada caso, que intervendría como Fiscal.

no esté formulada precisamente en los términos que quedan prevenidos.

La doctrina española ha puesto siempre de relieve lo absurdo e incongruente que resulta el exigir al futuro demandante que formule esta previa reclamación y, por añadidura, recargada de requisitos, dirigida a quien por ser funcionario no cabe presumir lógicamente que desconozca lo que el cumplimiento de los deberes de su cargo le obliga a conocer, como dice la Sentencia de 14 de diciembre de 1934, tanto más cuanto que al particular no le exime su ignorancia del cumplimiento de la ley (art. 2 del Código civil).

Piénsese, además, que en no pocas ocasiones resulta sobremañera difícil la reclamación previa (por ej., en el supuesto de la destitución súbita de un funcionario inamovible). Pero la realidad es que la ley en su artículo 1 no dice sino que la observancia de los preceptos infringidos «haya sido reclamada por escrito», precepto desorbitado totalmente por el reglamento al precisar en su artículo 11 que la reclamación tenga lugar «en el curso del asunto administrativo y en tiempo hábil para prevenir o remediar la infracción». Tal «desarrollo» reglamentario justifica lo escrito por D. Antonio Maura en el prólogo del libro titulado *Estudios jurídicos*: «Aunque logré que fuese promulgada como ley (se refiere a la de 5 de abril de 1904), el ordenamiento de las acciones adecuadas para exigir responsabilidad civil a los funcionarios públicos, acaso valdría más que en proyecto se quedara, porque con ello se hizo inequívoca experiencia de la inutilidad de las reformas aisladas cuando pugnan con el sistema y con el ambiente que predominan, los cuales las sofocan y las desvirtúan» (12).

Tan poderosas razones llevaron a nuestro legislador a suprimir el requisito que examinamos, al menos, en ciertos sectores de nuestro Ordenamiento: al principio, en lo referente a funcionarios y autoridades municipales (art. 258 del Estatuto municipal) y provinciales (art. 177 del Estatuto provincial). La ley municipal de la República volvió tácitamente al sistema de la de 1904 al decir en su art. 209 que «la responsabilidad civil será exigida conforme a los preceptos de la ley de 5 de abril de 1904», pero la nueva ley del Régimen Local, en su artículo 414, ha dispuesto de nuevo que no sea necesaria la previa reclamación por escrito a que se refieren el artículo 1 de la ley de 1904 y el 11 de su reglamento, cuando se trata de exigir responsabilidad a las autoridades y funcionarios locales, rectificación, como no podía ser menos, bien acogida por la doctrina (13) (14).

(12) Cfr. ALCUBILLA, 6.ª ed., apéndice de 1917, pág. 245.

(13) Vid. PI SUÑER, *La responsabilidad de los órganos y funcionarios de la Administración local*, en «Rev. de Ests. de la Vida Local», núm. 55, enero-febrero de 1951, págs. 38-48.

(14) Aunque de dudosa aplicación, por ir contra lo dispuesto en la ley

El T. S. ha interpretado, generalmente, los preceptos que atañen a la reclamación previa con una plausible flexibilidad. Desde luego, bajo el imperio de los Estatutos de 1924-25 (y lo mismo hay que decir después de promulgada la ley de Régimen Local de 1950), no es necesario llenar tal requisito para exigir la responsabilidad a los funcionarios locales: así lo declaran las SS. de 30 de octubre de 1931, 5 de octubre de 1932, 12 de marzo de 1936, 17 de junio de 1940 y 19 de febrero y 1 de junio de 1943.

Salvo en estos casos, el T. S., en debido acatamiento al mandato legal, exige la reclamación por escrito de que venimos tratando: naturalmente la reclamación ha de hacerse al propio funcionario autor del acto (u omisión), por el que se infringe un precepto legal, por lo que carece de viabilidad la demanda de responsabilidad tendente a exigirla al alcalde, si la reclamación previa se hizo ante el Gobernador civil. (S. de 15 de diciembre de 1920).

La de 9 de abril de 1932, ya citada en otro lugar de este trabajo, sienta entre otros puntos de doctrina: que el requisito en cuestión es «fundamental», que se ha de hacer ante el funcionario competente y que en él se ha de expresar que se presenta «a los efectos de preparar el recurso (la demanda, dice más correctamente el art. 11 del reglamento) de responsabilidad civil». En lo que ahora nos interesa, dice literalmente esta importante sentencia: «Considerando que tratándose de reclamar indemnización por incumplimiento de una sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, la misma ley orgánica de ella da el oportuno procedimiento, que no es el utilizado ahora; demostrando asimismo la improcedencia de la vía que se utiliza, el hecho de que el demandante no haya cumplido, ni podido cumplir legalmente un requisito fundamental exigido por la ley de responsabilidad civil de los funcionarios precisamente en el mismo artículo en que se concede la acción, el de la previa reclamación, puesto que tal reclamación, cuando se trata de los casos del art. 84 de la ley de lo Contencioso-administrativo ha de hacerse ante el Tribunal y no ante el funcionario del Orden gubernativo, infractor, mientras que la que ordena la ley de responsabilidad civil ha de hacerse necesariamente ante el funcionario; requisito que además omitió el interesado, por no poder estimarse satisfecho por la solicitud que dedujo ante el Presidente del Consejo de Ministros y que éste transmitió al funcionario competente, pidiendo como gracia la ejecución de la sentencia; porque además de que la concesión de gracia, como potestativa que es, no puede origi-

---

de 1904, suprime también el requisito de la previa reclamación por escrito, el *reglamento* de procedimiento administrativo del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947, en su primera disposición final, núm. 3. Constituye el único ejemplo, hasta ahora, de la supresión de este requisito para los funcionarios de la Administración Central.

nar responsabilidad si se deniega, es lo cierto que en la propia instancia, lejos de expresarse que se presentaba a los efectos de preparar el recurso de responsabilidad civil, como terminantemente exige el artículo 11 del reglamento para la ejecución de la ley, expresamente se acataba la resolución adoptada por el Gobierno y sólo se invocaban los precedentes de indulgencia por el mismo sentados en casos que se reputaban análogos; *a lo cual cabe añadir que el correspondiente escrito se presentó pasados cerca de catorce meses, o sea después del plazo de un año que para permitir la acción procedente fija el art. 11 de la ley, a contar desde que aquélla pudo ejercitarse*.

Más acertada parece la S. de 23 de octubre de 1916, al declarar viable la demanda, que había rechazado el auto de la Audiencia que por esta S. se revoca, por entender el T. S. que, de los documentos aportados se determina la existencia del agravio, la reclamación contra el mismo, el perjuicio y los funcionarios contra los que se reclama, «datos y hechos sobrados a los efectos legales que requiere y en que se informa la ley» de 1904. La Audiencia había fundado su resolución en que no se habían justificado los requisitos que exige el artículo 11 del reglamento en la forma determinada en el artículo 13 del mismo texto, pero entiende el T. S. *“que dada la especialidad de la ley de 5 de abril de 1904, dictada en beneficio y amparo del derecho particular perjudicado con motivo de la aplicación u omisión del precepto legal correspondiente... es incuestionable que su índole y naturaleza jurídica requieren la adecuada interpretación de sus preceptos en sentido expansivo; pues el criterio contrario, lejos de responder a su objeto y finalidad, vulneraría su objeto y causa, ya que la rigurosa y material aplicación del contexto literal pudiera resultar disconforme con su espíritu y significación ética, tanto más en el caso del recurso en que se trata de preceptos de la instrucción dictada para ejecución de la ley”*.

No aparece claro en el caso de la S. de 22 de marzo de 1921 el cumplimiento de la reclamación por escrito en el curso de la vía administrativa con las formalidades exigidas en el artículo 11 del reglamento y recordadas por la S. antes citada de 9 de abril de 1932. Dicha S. de 22 de marzo de 1921 dice «que acreditado en autos que el demandante... reclamó en diferentes ocasiones y por escrito el pago de las cantidades que le adeuda el Ayuntamiento de Algeciras por sus servicios como médico titular, sin que dicho pago se realizase, pudo el reclamante, haciendo uso de los derechos que le conceden la ley y el reglamento citados, exigir la responsabilidad civil, a los funcionarios responsables de tal omisión; y al no estimarlo así la Sala sentenciadora, infringió por inaplicación e interpretación errónea los artículos 1.º de la ley de 5 de abril de 1904 y el artículo de igual número del reglamento de 23 de septiembre del mismo año...».

La doctrina más importante de las formuladas por el T. S. al

resolver litigios de responsabilidad civil, de funcionarios, es sin duda la relativa al tiempo hábil en que ha de tener lugar la reclamación por escrito que estamos examinando.

Algunas sentencias del T. S. pudieran dar base para creer que el tiempo hábil es cualquiera anterior a la demanda de responsabilidad (con tal de que ésta se deduzca también en tiempo oportuno) y es lógico, puesto que a ésta ha de acompañarse la prueba de haber cumplido con tal requisito: la S. de 15 de diciembre de 1920 rechaza la demanda interpuesta por cuanto el escrito preparatorio de responsabilidad se había presentado *quince días después de haberse interpuesto la demanda*, y ello aunque aún no había sido emplazado el demandado para contestarla: «Considerando que no cabe estimar tampoco cumplido por el demandante el citado precepto reglamentario, amparándose en la jurisprudencia de este Tribunal declaratoria de que no puede rechazarse de plano una demanda que reúne los requisitos legales para su presentación, sino cuando la ley expresamente lo ordena, y no habiendo en la de 5 de abril de 1904 precepto terminante en tal sentido, pudo legalmente ser admitida y tramitada la demanda interpuesta... sin haber acreditado la previa reclamación por escrito al alcalde... que se justificó haber sido hecha antes de haber sido éste emplazado para contestarla, puesto que ni permite el terminante y claro artículo 11 del reglamento... acudir a otros de la ley rituaría y jurisprudencia para interpretarlo, ni hay términos para considerar cumplido un trámite que, llevado a cabo en tiempo oportuno impide la deducción de la demanda de responsabilidad si el funcionario contra quien se reclama rectifica sus acuerdos y no llega, por tanto, a consumir la infracción que se supone ha cometido.»

El escrito preparatorio de responsabilidad se ha de presentar en tiempo oportuno, es decir, no sólo antes de la demanda, sino también dentro del plazo que para interponer ésta concede la ley, conforme veremos más adelante (V, 3). (SS. de 29 de octubre de 1916 y 9 de abril de 1932).

Una declaración interesante de nuestra jurisprudencia es la de que con el recurso de reposición ante el funcionario competente se cumple con la previa reclamación por escrito exigida por la ley. (S. de 1 de junio de 1943).

Por último, los A. A. de 20 de diciembre de 1921 y 15 de febrero y 1 de marzo de 1932 sientan la doctrina de que la resolución judicial recurrida, fundada en no haber cumplido la parte con el requisito de la previa reclamación por escrito, no es susceptible de recurso de casación por carecer del carácter de sentencia definitiva conforme al artículo 1.690 de la LEC.

Y la S. de 5 de octubre de 1932 dice que «si bien la Sala sentenciadora afirma en su último considerando—aunque con notorio error si se tiene en cuenta el artículo 258 del Estatuto municipal—que existe un motivo de fondo para desestimar la demanda

interpuesta, consistente en la infracción del artículo 1.º de la tan repetida ley de 1904, por falta de reclamación escrita, es lo cierto que el Tribunal de instancia no entra en la apreciación del tal motivo de fondo en la parte dispositiva de su sentencia; y por tanto ha de estarse únicamente en el actual momento procesal, a la incompetencia de jurisdicción estimada por la Sala».

Como se aprecia en la jurisprudencia de que se ha hecho mérito, puede deducirse sin grandes violencias, que el discutido requisito no se considera como condición previa a la infracción legal del funcionario demandado, ni se estima tampoco indispensable que se presente durante el curso del asunto administrativo o gubernativo, como dice el artículo 11 del reglamento, sino que se exige simplemente que sea anterior a la interpretación de la demanda, y con tal carácter, que es probablemente el que tenía en la ley, en verdad que no resulta tan odioso como lo hace el reglamento ni aparece tan necesaria su supresión: este requisito puede venir a constituir, en realidad, una «vía gubernativa», excepcional, distinta, desde luego, de la regulada por el R. D. de 1886, y que cumple más que en ningún caso el cometido propio del acto de conciliación, inexistente en este proceso de responsabilidad civil de los funcionarios administrativos.

2. *Proceso administrativo*.—¿Es un presupuesto necesario del proceso de responsabilidad civil de funcionarios administrativos, el que con anterioridad se haya tramitado y resuelto un proceso administrativo?

Según el artículo 4.º del reglamento, la acción civil de responsabilidad no puede interponerse mientras se esté tramitando procedimiento contencioso-administrativo sobre la infracción lesiva, por lo que «en este caso» quedará en suspenso el plazo para interponer la acción de responsabilidad, mientras se resuelve definitivamente el pleito contencioso-administrativo.

Tal como está redactado el artículo 4.º del reglamento, parece que habría que dar una respuesta negativa al interrogante con que hemos comenzado este párrafo. Mas, por el contrario, la contestación afirmativa se impone, pues en efecto, los tribunales civiles no pueden declarar responsable a un funcionario sin saber que ha cometido una infracción (lesiva) en el ejercicio de sus funciones (administrativas); pero carecen de competencia para enjuiciar la actividad de la Administración y de sus funcionarios, es decir, carecen de competencia para decir cuándo un funcionario ha cometido una infracción administrativa, cuándo un acto administrativo está viciado por cualquier causa, función que está reservada a los Tribunales contencioso-administrativos (o económicos-administrativos, según dice de pasada pero muy acertadamente la S. de 19 de mayo de 1943). Con esto se ve claro, que a todo proceso civil de responsabilidad de un funcionario, forzosamente ha de preceder un proceso administrativo («recurso contencioso-administrativo»), y además un proceso que se resuelva en

un sentido determinado, es decir, en cuya sentencia se proclame la infracción legal que será base y fundamento de la subsiguiente demanda de responsabilidad civil ante los tribunales «ordinarios». El demandante en un proceso de responsabilidad civil ha de haber sido con anterioridad litigante («recurrente») victorioso en un proceso administrativo en el que se haya reconocido un derecho o se haya anulado el acto impugnado (15).

No siempre se ha planteado el Tribunal Supremo este importante problema, y aun parece de la lectura de la jurisprudencia que a veces prescinde del presupuesto que examinamos (Ss. de 22 de marzo de 1921 y 9 de junio de 1933); pero cuando lo ha abordado lo ha resuelto, acertadamente, en el sentido que propugnamos.

La sentencia de 17 de noviembre de 1948 no parece exigir el previo recurso contencioso-administrativo, pues habla, igual que el artículo 4.º del Reglamento, de «cuando exista reclamación contencioso-administrativa...». Las de 11 de diciembre de 1929, 30 de octubre de 1931 y 30 de octubre de 1933 dicen que cualquiera puede exigir responsabilidad a los concejales al amparo de la ley de 1904; pero que los demandantes que sean funcionarios han de agotar previamente los recursos administrativos establecidos en el Estatuto municipal y luego el contencioso-administrativo, y sólo cuando en esta última vía se declare ilegal el acuerdo (en este caso la destitución) procederá la vía civil. (Ya hemos dicho y justificado que, en realidad, la doctrina de estas sentencias debe aplicarse no sólo a los demandantes funcionarios, sino a todo demandante en un proceso de responsabilidad civil.)

En otros casos (Ss. de 19 de enero de 1923, 9 de abril de 1934, 8 de abril de 1935, 12 de marzo de 1936, 17 de junio de 1940, 1 de junio de 1943 y dos sentencias de 29 de marzo de 1947) el Tribunal Supremo da como supuesto que antes de plantearse la cuestión de la responsabilidad en la vía civil se ha de haber decidido la de la infracción legal en la vía contencioso-administrativa, pero no sirve gran cosa para apoyar nuestra tesis, ya que en todas ellas se trataba de funcionarios destituidos, y, como hemos visto, las sentencias de 11 de diciembre de 1929, 30 de octubre de 1931 y 30 de octubre de 1933 parecen exigir el presupuesto del proceso administrativo sólo cuando el demandante sea un funcionario lesionado.

Por último, en un tercer grupo de sentencias, se proclama con toda claridad que, en todo caso, la vía contencioso-administrativa debe preceder a la civil. La sentencia de 26 de enero de 1929 rechaza la demanda interpuesta por «ser ajeno a esta jurisdicción

---

(15) De distinto modo ocurren las cosas cuando el tercero lesionado lo es por la Administración local, pues en este caso se obtiene ya el resarcimiento del daño en la vía contencioso-administrativa, sin que, por lo tanto, deba para ello promover un segundo proceso (el de responsabilidad civil) (vid. más adelante: VII).

ordinaria» el conocer y decidir sobre si hubo o no infracción legal en la actuación del funcionario demandado; la de 20 de marzo de 1946, en un caso en que el demandante no era un funcionario destituido, sino un particular, lesionado en sus derechos e intereses por el Ayuntamiento, da como supuesta también la necesidad de la vía contencioso-administrativa previa; pero hay sobre todo cuatro sentencias que, por su acertada doctrina y exacta fundamentación, parece oportuno transcribir literalmente en la parte que en este momento tiene interés para nosotros, siquiera en la primera no se ejercitara la acción establecida en la ley de 1904:

«Considerando que por tratarse de la materia indicada... y ser imputable, según la parte actora, dichos supuestos perjuicios, no a uno o varios particulares, sino a empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, y *por no ejercitarse en la demanda la acción establecida en la ley de 5 de abril de 1904*, que no sería aplicable teniendo en cuenta el texto de su artículo 1.º, es evidente que la litis planteada había de versar acerca de si los demandados obraron o no legalmente al realizar los actos o dictar las resoluciones que respectivamente se les imputan; y esta cuestión, de índole exclusivamente administrativa, no puede ser sometida a la resolución de los tribunales de la jurisdicción ordinaria.» (S. de 30 de noviembre de 1921.)

«Considerando que la demanda deducida por el Ayuntamiento de esta Corte tiende de una manera directa e inmediata a exigir una indemnización de daños y perjuicios que se suponen irrogados por haber incumplido en sus respectivos cargos un Ministro de la Corona y otros organismos y funcionarios de carácter oficial los deberes que les imponía la ley denominada de subsistencias de 11 de noviembre de 1916 y disposiciones concordantes en la aplicación e interpretación de sus complejos preceptos; y basta el mero enunciado de la finalidad del litigio para evidenciar que la materia del mismo, atendidos los términos en que se ha planteado, es esencialmente de orden administrativo, pues se trata en definitiva de resolver en concreto acerca de la legítima o ilegítima actuación de determinadas autoridades y órganos de la Administración pública en el uso de las facultades regladas que se les había otorgado, y las atribuciones de que al efecto se pretende revestir a los Tribunales ordinarios de justicia en la expresada demanda, exceden ya de su órbita jurisdiccional, con arreglo a lo que respecto del particular estatuyen la Constitución del Estado, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la de Enjuiciamiento civil.» (Sentencia de 1 de julio de 1922.)

«Considerando que para que la jurisdicción civil actúe dentro de la órbita de sus facultades privativas, en orden a relaciones jurídicas nacidas al amparo de la ley de 5 de abril de 1904 sobre responsabilidad civil de los concejales que formaban un Ayuntamiento por acuerdos adoptados con extralimitación de facultades, que causan perjuicios a terceras personas, es condición necesaria

previa al ejercicio de esta acción que por quien se crea con derecho a ella se solicite y obtenga del Tribunal competente, mediante el empleo de los recursos adecuados que la ley tiene establecidos, la declaración de que en efecto hubo esa extralimitación originaria del perjuicio reclamable en la vía civil; ya que a los Tribunales de esta jurisdicción no les es dable entrar a discernir si hubo o no aquel abuso de atribuciones, por ser materia ajena a su competencia, y que corresponde, cuando no hay un procedimiento singular, a los de lo contencioso-administrativo; y sólo cuando éstos se hubieren pronunciado en sentido declaratorio de la existencia o realidad del acto generador de la responsabilidad atribuida a los que adoptaron el acuerdo, o no hubieran salvado su voto o intervención, quedará expedita la vía civil para que ante los Tribunales de este orden se puedan ejercitar con éxito las acciones adecuadas para obtener el resarcimiento de los perjuicios causados, con arreglo a las normas de la citada ley de 5 de abril de 1904.» (Sentencia de 28 de marzo de 1935.)

«Considerando que el ejercicio de la acción de responsabilidad civil que regula la ley de 5 de abril de 1904 requiere que previamente se obtenga la declaración de la extralimitación administrativa o gubernativa imputable al funcionario demandado, porque dada la organización y atribuciones que la ley confiere a los Tribunales, no es permitido a los de lo civil invadir la esfera de acción de los del orden económico-administrativo o contencioso-administrativo y entrar a definir una lesión jurídica que cae fuera de su jurisdicción y constituye, sin embargo, la base del resarcimiento de daños y perjuicios que se reclaman.» (S. de 19 de mayo de 1943.)

Naturalmente, no es ningún obstáculo para el éxito de la acción de responsabilidad el que en la vía contencioso-administrativa no se haya declarado ésta, pues, como se ha dicho, se ha de limitar a declarar si hubo o no infracción legal en la actuación del funcionario demandado, reservándose para los Tribunales civiles el pronunciamiento sobre la responsabilidad y su cuantía (16).

3. *Plazo para el ejercicio de la acción.*—Dada la íntima conexión que guarda el problema del plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad civil con los dos presupuestos examinados anteriormente, parece oportuno su estudio en este lugar, prescindiendo de una rigurosa sistemática procesal.

El plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad civil prescribe por el transcurso de un año, contado desde el día en que puede ejercitarse (art. 11 L. y s. de 9 de abril de 1932). Pero el problema no radica en la duración de este plazo, sino en averiguar cuál es su momento inicial, cuál es el *dies a quo*, o momento a partir del cual puede ejercitarse la acción. Y en este punto forzoso

(16) Pero vid. el artículo 378 del Reglamento de régimen jurídico de las Entidades locales de 17 de mayo de 1952.

es separarse radicalmente del texto de la ley, impotente para mudar la naturaleza de las cosas.

Según los dos párrafos últimos del artículo 1.º de la ley, «la acción para el resarcimiento quedará expedita en cualquier estado del asunto, desde que, no obstante la reclamación, se haya consumado la infracción legal por resolución firme definitiva o de trámite, aunque no se hayan agotado los recursos admisibles. Se entenderá que es firme una resolución cuando no quepa contra ella recurso alguno, aunque esto proceda de no haberse interpuesto en tiempo los que la ley otorga» (vid. también la S. de 29 de febrero de 1927).

El artículo 11 agrega que cuando la acción de responsabilidad dimane de omisión, el año se contará desde el vencimiento del plazo legal para el acto omiso y, a falta de precepto que lo determine, desde el mes siguiente al comienzo de la omisión.

Fiel al espíritu que informa estos preceptos, el artículo 3.º del Reglamento afirma que la acción para el resarcimiento de daños y perjuicios podrá ejercitarse desde el momento mismo en que la infracción se hubiere consumado.

Pero ninguno de estos preceptos puede tener aplicación práctica si se recuerda que, como ha quedado demostrado en el número anterior, a todo proceso de responsabilidad civil de funcionarios ha de preceder necesariamente un proceso administrativo en que se declare la existencia de una infracción lesiva a los derechos e intereses del demandante.

Es por consiguiente totalmente inane que la ley diga que la acción de responsabilidad civil quedará expedita desde que se consume la infracción por el funcionario, no obstante habérselo reclamado por escrito la observancia del precepto infringido. Podría concederse, a lo sumo, que pueda ejercitarse la acción en tales condiciones; es decir, sin un proceso administrativo anterior, pero... habría que añadir que tal proceso estaría irremediabilmente condenado al fracaso y a una desestimación de la demanda en todas sus partes; y aun parece aventurado conceder esto, según se desprende de las luminosas sentencias de 28 de marzo de 1935 y 19 de mayo de 1943, transcritas en el número anterior.

Por tanto, hay que afirmar resueltamente que el ejercicio de la acción de responsabilidad civil no es posible sino desde el momento en que se tenga una sentencia firme pronunciada en la vía contencioso-administrativa (o un «acuerdo» firme pronunciado en la económico-administrativa: cfr. la S. de 19 de mayo de 1943), y no, como dice la ley, desde que exista una resolución (es decir, un acto administrativo) firme; noción ésta, por cierto, la de firmeza, en la ley de 5 de abril de 1904, distinta de la de causar estado, según se ve, comparándola con el artículo 2.º de la ley de 8 de febrero de 1952 o el 14 de la de Conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1948, pues causar estado es agotar la vía gubernativa, y en cambio, según el artículo 1.º de la ley de 1904,

el acto es firme cuando no quepa contra él recurso alguno, aunque esto proceda de no haberse interpuesto en tiempo los que la ley otorga (en realidad, en función de la vía contencioso-administrativa, la ley no otorga, sino que exige los recursos administrativos previos a ella).

El propio Reglamento ha intuído parcialmente la verdad de lo que venimos sosteniendo al decir, en su artículo 4.º, que «la acción civil no podrá interponerse mientras se esté tramitando procedimiento contencioso-administrativo sobre la infracción lesiva. En este caso quedará en suspenso el plazo señalado en el artículo 11 de la ley, mientras se resuelva definitivamente el pleito contencioso-administrativo».

No obstante, la frase inicial del párrafo segundo de este artículo adolece de dos errores: uno, en cuanto dice «en este caso», por cuanto pudiera parecer, en contra de lo demostrado por nosotros en el número anterior, que no siempre ha de haber un proceso administrativo previo al de responsabilidad civil; y otro, al decir que en tal caso «quedará en suspenso» el plazo, cuando lo cierto es que no hay tal suspensión (concepto que supone la paralización en el transcurso de un plazo), sino más bien una especie de condición suspensiva que impide el nacimiento del plazo hasta tanto se resuelva definitivamente el pleito contencioso-administrativo.

En aplicación de estos principios, la sentencia de 9 de abril de 1934 declara que la acción de responsabilidad civil no queda expedita hasta tanto se resuelva definitivamente el litigio administrativo; y con mayor razón es imposible el ejercicio de la acción de responsabilidad mientras conoce del asunto el superior jerárquico del presunto infractor. (S. de 26 de enero de 1929.)

Ahora bien, el ejercicio de la acción no exige más que la existencia de una sentencia firme de lo contencioso-administrativo, pero no su completa ejecución, por lo que es posible aquel ejercicio mientras se ejecuta lo dispuesto en la jurisdicción contencioso-administrativa. Así lo ha entendido rectamente la sentencia de 12 de marzo de 1936, al declarar que la ley «únicamente subordina la facultad de interponer la acción civil a la terminación del pleito contencioso (administrativo) por sentencia firme y no a la realización de posibles diligencias ulteriores de ejecución, que podrían rebasar el plazo entero señalado para el ejercicio de la acción civil (si se entiende en su claro tenor literario el precepto reglamentario) o podrían, en todo caso, hacer vana o ilusoria dicha acción civil, deteniéndola de modo indefinido y sometiéndola a las múltiples contingencias que pueden prácticamente alargar y dificultar el procedimiento de ejecución que se siga contra las Corporaciones municipales».

La sentencia de 22 de marzo de 1921 dice que «la excepción de prescripción de la acción, por afectar a la extinción de obliga-

ciones, ha de aplicarse restrictivamente y con la concurrencia de todos los requisitos exigidos por la ley».

Según la sentencia de 9 de junio de 1933, «aun siendo distintos y produciendo diversos efectos en la técnica procesal los términos de suspensión y de interrupción a la prescripción aplicados, es lo cierto que para que ésta pueda estimarse es forzoso e ineludible que, por el tribunal «a quo», en virtud de sus facultades privativas para declarar probados los hechos sobre los que han de descansar sus resoluciones, se determine con precisión, para hacer el debido cómputo, la fecha en que nació la acción y la en que llegó a ejercitarse; y al no señalarse estas fechas en la sentencia recurrida, según asevera el juzgador de instancia, por no haberlas justificado el recurrente, sin que tan terminante declaración se impugne en el recurso en la forma procesal adecuada, procede también desestimar el segundo de los motivos de casación».

La verdad es que la fecha del comienzo del plazo para ejercitar la acción no puede nunca ser ignorada, ya que, como se dijo más arriba, es precisamente la de la sentencia firme de lo contencioso-administrativo, que hace posible el ejercicio de la acción de responsabilidad; por otra parte, esta sentencia de 9 de junio de 1933 carga sobre quien excepciona la prescripción la prueba de ésta, sin duda por considerarla tal; es decir, prescripción, que es como efectivamente la denomina la ley.

Mas no obstante la denominación legal de prescripción, es más cierto que se trata de un plazo de caducidad, con sus inevitables consecuencias: brevedad frente al más largo de la prescripción, incapacidad para interrumpirse ni suspenderse, y apreciación de oficio por parte del juzgador. La sentencia de 17 de noviembre de 1948 dice, a este respecto, que «el plazo de un año, señalado en el artículo 1.º de la ley de 5 de abril de 1904, para exigir responsabilidad a los funcionarios públicos es de caducidad y no de prescripción, aunque en este último sentido sea designado en dicho precepto legal, ya que se trata de un término fijo de carácter preclusivo, transcurrido el cual se produce fatalmente la decadencia del derecho, sin posibilidad, por tanto, de ser eficazmente ejercitado..., procede estimar la caducidad de la acción ejercitada en estos autos, con la consiguiente desestimación de la demanda, siquiera no haya sido alegada por el demandado, ya que una de las características de la caducidad es la de que debe ser apreciada de oficio por el juzgador, si en los autos hay elementos de juicio que la revelen, a diferencia de lo que ocurre en materia de prescripción, que sólo puede ser acogida si el demandado la aduce como excepción perentoria».

## VI. PROCEDIMIENTO

1. *Requisitos de la demanda.*—Vienen especificados en el artículo 12 del Reglamento: La demanda, para obtener el resarci-

el Tribunal se abstendrá de contestar y seguirá conociendo del asunto (art. 10 R.).

3. *Impugnación de las sentencias.*—Cualquiera que sea la cuantía del asunto, contra las sentencias dictadas por las Audiencias Territoriales procede el recurso de casación ante el Tribunal Supremo por los motivos que señala la LEC.; contra las dictadas por el Tribunal Supremo no se da recurso alguno (arts. 7.º L., 18 R. y 1.º del R. D. de 1924).

Según los autos de 20 de diciembre de 1921 y 15 de febrero y 1 de marzo de 1922, el auto fundado en no haber cumplido la parte con los requisitos que para que se tramite la demanda exigen los artículos 11 a 13 R., en relación con el 1.º de la ley, no es susceptible del recurso de casación por carecer del carácter de sentencia definitiva conforme al artículo 1.690 LEC.

La sentencia de 12 de marzo de 1936, sin razón alguna, pone en duda que el recurso de casación pueda fundarse en una infracción reglamentaria, y, concretamente, en la infracción del Reglamento de 23 de septiembre de 1904.

4. *Costas.*—Apartándose de la regla general de la LEC. en el juicio de responsabilidad civil de funcionarios, las costas se imponen siempre al vencido, y, en consecuencia, se impondrán siempre al funcionario cuando se le declare responsable de «los daños y perjuicios reclamados, y el actor cuando se absuelva al funcionario» (arts. 13 L., 17 y 25 R. y S. de 9 de abril de 1932).

El demandado usará para defenderse papel de oficio, sin perjuicio del reintegro cuando proceda (art. 29 R.); pero los particulares, los demandantes, emplearán el papel sellado que, según la cuantía de la demanda, provengan las leyes fiscales, bajo las penas que éstas determinar. para eximirse de esta obligación será requisito indispensable que con la demanda se acompañe certificación demostrativa de haber sido quien la interponga declarado pobre con arreglo a lo dispuesto en la LEC. (art. 30 R.).

Labor de la jurisprudencia ha sido la de concretar en cada caso si procedía o no la imposición de costas, en qué cuantía y a qué conceptos alcanzaba o quedaban excluidos de la condena.

En el caso de que se absuelva totalmente al demandado no se plantea cuestión alguna, pues es claro que el demandante ha de cargar con las costas del proceso.

Un problema resuelto siempre uniformemente por el Tribunal Supremo es el relativo a los honorarios de los letrados y procuradores de las partes; puesto que éstas pueden defenderse por sí mismas sin necesidad de aquellos elementos de asesoramiento y representación, el Tribunal Supremo deduce que los gastos que ocasione su intervención no pueden incluirse en el concepto de costas del proceso, y, por tanto, la parte que acude al proceso con letrado y procurador ha de cargar con los gastos que su intervención origine, independientemente del éxito de su pretensión (o de

su oposición a la pretensión); en este sentido, por ejemplo, pueden citarse las sentencias de 14 de diciembre de 1934 y 8 de abril de 1935.

Más delicado es el problema de si procede la imposición de costas al funcionario declarado responsable cuando, no obstante, no se accede totalmente a las pretensiones deducidas en la demanda, o se accede esencialmente a las pretensiones, pero no a su *quantum*.

Parece lógico que el funcionario declarado responsable, sin más, debiera cargar con los gastos del proceso, por haber sido causante de daños y perjuicios, aunque no lo haya sido de todos, cuya reparación hizo necesario que el perjudicado acudiera al proceso de responsabilidad civil después del fracaso de la previa reclamación por escrito. No obstante, el Tribunal Supremo entiende que no se deben imponer las costas sino tan sólo en el caso de que el demandado sea declarado responsable de todos los daños señalados en la demanda ocasionados con sus actos u omisiones ilegales al demandado, si bien procede la condena aunque los daños y perjuicios se estimen inferiores en cuantía a la pretendida en la demanda. He aquí doctrina del Tribunal Supremo en este punto:

«No puede estimarse la pretensión de que sean impuestas las costas de este pleito a los concejales demandados, porque el artículo 13, que se invoca, de la ley de 5 de abril de 1904 sólo establece tal imposición para el caso de que el funcionario sea declarado responsable de los daños y perjuicios reclamados; palabras que hay que entender, dado el valor determinativo del artículo «los», como comprensivas de todos los daños y perjuicios cuyo resarcimiento se solicita, y no de una parte de ellos, y, por tanto, no se da en este caso el supuesto exigido por la ley.» (S. de 1 de junio de 1943.)

«Aunque el artículo 13 de la ley de 5 de abril de 1904 dispone que toda sentencia que ponga fin al juicio de responsabilidad contendrá pronunciamiento expreso sobre las costas, que se impondrán siempre al funcionario cuando se le declare responsable de los daños y perjuicios reclamados y al actor cuando se absuelva al funcionario, este precepto no puede aplicarse al caso presente, porque está dictado sobre el supuesto de que la demanda sea estimada o desestimada en su totalidad, para imponer en el primer caso las costas al funcionario demandado y en el segundo al actor, y como aquí la demanda es estimada en una parte y desestimada en otra, falta la hipótesis en que la citada disposición descansa y no procede decretar la condena en costas contra ninguna de las partes » (Sentencia de 29 de marzo de 1947.)

En cambio, se pronuncia en sentido contrario el Tribunal Supremo en la sentencia de 9 de junio de 1933: «Considerando que las costas del juicio se imponen expresamente al funcionario responsable de los daños y perjuicios reclamados, por imperio del artículo 13 de la tan repetida ley de 5 de abril de 1904, sin que

sea preciso que la condena se ajuste totalmente a la cuantía de lo que se pide en la demanda, como aparte de lo explícito del texto legal lo revela la expresión de «sentencia condenatoria» que se emplea en el artículo 17 del Reglamento de dicha ley, que cita y hace referencia a la primera disposición legal citada, la cual por lo tanto, no ha sido infringida en la sentencia recurrida...»

5. *Ejecución de sentencia.*—Las sentencias, que deben publicarse «inexcusablemente» en el BOE. y en la «Colección Legislativa» (art. 8.º L.), se ejecutan, según las normas comunes de la LEC. (libro II, tit. VIII) por la Sala de la Audiencia que haya entendido de la demanda, salvo las delegaciones que acordaren; la ejecución de las dictadas por el Tribunal Supremo se encomienda a la Audiencia de Madrid bajo la inspección de aquél y sin que en tal caso pueda delegar la competencia que ella recibe delegada (arts. 9.º L., 19 R. y 1.º del R. D. de 1924).

## VII. RESPONSABILIDAD CIVIL EXIGIDA POR LA ADMINISTRACION LOCAL

La doctrina jurídicoadministrativa, al estudiar la responsabilidad de la Administración y sus funcionarios distingue el caso de actuación regular o legal (18) del que responde exclusivamente la Administración, y el caso de actuación ilegal, del que responde únicamente el funcionario si lo es de la Administración Central (salvo el especialísimo caso previsto por el artículo 1.903 del Código civil) o el funcionario y subsidiariamente la Entidad respectiva si se trata de un funcionario de la Administración Local (arts. 405 y sigs. de la ley de Régimen local).

Hay, pues, que distinguir en este último caso dos supuestos: primero, que la Administración local responda directamente frente al perjudicado por los actos de sus funcionarios (responsabilidad directa en materia contractual o cuando los daños hayan sido causados con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad local sin culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes (art. 405 LRL. de 1950); y segundo, que la Administración local responda subsidiariamente cuando los daños hayan sido causados por culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes en el ejercicio de sus cargos (art. 400 LRL.), en cuyo caso queda a la Administración local la posibilidad de repetir frente a sus funcio-

(18) La expropiación, materia contractual, etc., son los ejemplos más frecuentemente aducidos por los autores. Otro caso lo constituye en España dos leyes de 31 de diciembre de 1945, sobre indemnización a las víctimas, o sus herederos, de las Fuerzas militares o de Orden público con ocasión del «uso reglamentario de las armas en actos propios del servicio».

narios lo que ella haya tenido que satisfacer al tercero perjudicado (19).

Ya en la legislación local de la Dictadura (E. M., art. 238; E. P., art. 146; Reg. de funcionarios de 23 de agosto de 1924, artículo 113) se dispuso que los funcionarios indebidamente destituidos o suspendidos en sus funciones tenían derecho a exigir a la respectiva Corporación los sueldos no percibidos, sin perjuicio de que luego el Ayuntamiento o la Diputación pudiera reclamar la responsabilidad civil a los concejales o diputados que votaron dicha destitución o suspensión. La obligación que pesaba sobre la Entidad local de resarcir los daños (sueldos no percibidos) era ya declarada por la jurisdicción contencioso-administrativa que declaraba ilegal la destitución o suspensión; pero la Administración local tenía que demandar en un proceso de responsabilidad civil a los concejales o diputados culpables si quería resarcirse de los daños que ella hubo de satisfacer previamente al funcionario indebidamente destituido.

Es decir, cuando el lesionado por el acuerdo municipal o provincial era un funcionario indebidamente destituido, *a*), éste obtenía ya la completa reparación, la indemnización, en la propia vía contencioso-administrativa sin necesidad de acudir a un proceso civil; y *b*), la Administración local podía repetir frente a quienes acordaron el acto lesivo, acudiendo al proceso especial de la ley de 1904, pero no podía la Administración local misma declararlos responsables civilmente ni instruir un expediente administrativo (cfr. Ss. de la Sala 3.<sup>a</sup> del T. S. de 17 de diciembre de 1928 y 22 de octubre de 1929).

La acción civil del Ayuntamiento o de la Diputación frente a los responsables o autores del acuerdo ilegal de destitución era independiente de la que al perjudicado concede la ley de 1904 (Ss. de 26 de octubre de 1933 y 29 de marzo de 1947); requería una sentencia anterior de lo contencioso-administrativo que hubiera declarado indebida la destitución (otra S. de 29 de marzo de 1947), y había de ejercitarla precisamente la Corporación local, sin que en caso de que ésta abandonara o desistiera de la acción pudiera proseguir el pleito uno de sus miembros (S. de 30 de octubre de 1933).

También en la nueva ley de Régimen local (art. 408) se dice que «Cuando se declare indebida, por sentencia firme, la destitución de un funcionario, la Corporación hará inmediatamente efectiva al perjudicado la cantidad correspondiente a los haberes y remuneraciones dejados de percibir desde la fecha del cese hasta la de efectividad posesoria. Asimismo se abonará a quienes obtengan resolución firme declaratoria de su derecho a un cargo, ascenso o categoría superior, la cantidad correspondiente al tiempo

---

(19) Desarrollan dichos preceptos los artículos 376 a 384 del Reglamento de Régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952.

transcurrido desde la fecha en que debió tomarse el acuerdo hasta la toma de posesión».

Ahora bien: la situación ha cambiado respecto de la legislación de 1924-25, pues así como en ésta las Corporaciones locales se veían obligadas a demandar ante la jurisdicción civil a quienes adoptaron el acuerdo ilegal si querían resarcirse de los daños que ellas previamente tuvieron que indemnizar al funcionario destituido, en la ley de Régimen local (art. 410) se dispone que «La Corporación local podrá instruir expediente para la declaración de responsabilidad civil de sus autoridades, funcionarios y dependientes que por culpa o negligencia graves hubieren causado daños y perjuicios a la propia Corporación o a terceros, si éstos hubiesen sido indemnizados por aquélla».

Huelga decir que esta declaración de responsabilidad se concreta en un acuerdo ejecutivo de por sí (art. 361 LRL.) que evita a la Corporación la iniciación de un proceso civil como ocurría en la legislación de la Dictadura, sin perjuicio de que el declarado responsable pueda interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial contra el acuerdo declaratorio de responsabilidad (art. 410, pár. 2, de la misma ley).

### VIII. CRITICA Y CONCLUSIONES

Hemos visto anteriormente (V, 2), que un presupuesto ineludible del proceso de responsabilidad civil de funcionarios es la existencia anterior de un proceso administrativo (recurso contencioso-administrativo) terminado por sentencia firme declaratoria de la ilegalidad del acto sobre la que se basa la responsabilidad que se pretende exigir en la vía civil, presupuesto del que no cabe prescindir sin subvertir todo el orden jurisdiccional administrativo, pues lo contrario nos llevaría a que la legalidad de los actos administrativos fuera juzgada por los Tribunales civiles.

Si se tiene en cuenta la anterior observación, forzoso es llegar a la conclusión de que la figura que hemos estudiado es, sin duda, jurídicamente antieconómica y superflua y quizá de vida limitada.

a) De vida limitada, porque la tendencia doctrinal uniforme —que ha plasmado ya parcialmente en nuestro Derecho— es la de hacer recaer la responsabilidad siempre sobre la Administración, directa o indirectamente, según los casos y no sobre el funcionario (arts. 405, 406, 409 LRL.).

b) Y jurídicamente antieconómica. Puede observarse en nuestro Derecho: 1.º, que la responsabilidad civil dimanante de delito la declara el Tribunal que conoce de éste, es decir, el Tribunal penal, lo que ahorra al perjudicado un segundo proceso (civil); 2.º, que los funcionarios locales ilegalmente destituidos obtienen la reparación civil ya en el proceso administrativo que declara indebida la destitución sin necesidad de un posterior proceso

civil y que, como consecuencia de ello, la Administración local puede exigir también la responsabilidad civil de sus órganos sin un proceso civil posterior; 3.º, que en la nueva ley de Régimen local (art. 407) la propia responsabilidad civil de la Administración se hace efectiva ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo cuando los derechos lesionados son de carácter administrativo; 4.º, que la llamada responsabilidad civil de la Administración por actos lícitos (el ejemplo clásico en la expropiación forzosa) se hace efectiva también en la vía contencioso administrativa, etc.

Los anteriores ejemplos, tan dispares entre sí, extraídos de nuestro Derecho positivo, muestran todos ellos la existencia de un único proceso (penal en el primero, administrativo en los tres restantes) en el que se declara la responsabilidad civil sin necesidad de un segundo proceso de este nombre ante los Tribunales de la «jurisdicción ordinaria».

Redactado estaba ya este trabajo cuando el nuevo Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales ha insistido en la misma vía que propugnamos, confirmando la competencia para conocer de la demanda de indemnización al Tribunal que haya conocido del recurso interpuesto contra el acto o acuerdo ilegal y facultando al particular para pedir el resarcimiento de los daños y perjuicios al impugnar la ilegalidad de dicho acto o acuerdo (art. 378).

Parece por ello absurdo el mantener el proceso especial de la ley de 1904, que requiere siempre otro proceso (administrativo) anterior, cuando ya en éste se podría hacer efectiva la responsabilidad civil. Claro que ello requeriría el reconocimiento en todos los casos de la responsabilidad directa de la Administración, pues en el proceso administrativo previo al de responsabilidad civil de funcionarios el demandado es la Administración, mientras que en el último el demandado es el funcionario; es decir, la Administración responde del acto, pero de sus consecuencias hace responder al funcionario.

Con lo que defendemos no se pretende eximir de su responsabilidad al funcionario, pero aun en los casos en que ésta pareciera más patente, bastaría que en el proceso administrativo (el único que habría) se declarara la manifiesta ilegalidad del acto lesivo para que, a su vez, la Administración pudiera, sin necesidad de otro proceso (civil) exigir la responsabilidad al autor del acto.

Con ello, de una parte, respondería siempre la Administración de las consecuencias de sus actos, principio cuya justificación no parece necesaria; de otra, el perjudicado tendría siempre frente a sí una persona económicamente capaz y, por último, se evitaría la necesidad, hoy insoslayable entre nosotros para el caso de la Administración central, de un segundo proceso que viniera a borrar definitivamente las últimas consecuencias (lesión económica) del acto ilegal y lesivo.

Prescindiendo de las anteriores consideraciones y ateniéndonos al Derecho vigente importa señalar, por contraste seguramente con la *communis opinio*, que el discutido requisito de la previa reclamación por escrito, tal como parece haberlo concebido la ley de 1904, según se desprende de algunas sentencias del Tribunal Supremo, no supondría ningún irritante privilegio del funcionario ni haría difícil para el particular el ejercicio de la acción, toda vez que bastaría cumplirlo con anterioridad a la interposición de la demanda, viniendo a tener el carácter de un acto de conciliación *sui generis*, si bien el Reglamento de 23 de septiembre de 1904 haya enturbiado aquella concepción.