

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO

Por JOSE ANTONIO MANZANEDO MATEOS

Sumario: 1. Delimitación previa del tema.—2. Clases de responsabilidad civil de los funcionarios del Estado.—3. Los diversos sistemas en Derecho español.—4. La cobertura por la Administración de la responsabilidad de sus funcionarios en la Ley de Régimen Jurídico.—5. El problema de la vigencia de la Ley de 5 de abril de 1904 y su Reglamento.

1. Delimitación previa del tema

ABORDAMOS el tema de la responsabilidad desde un punto de vista concreto; por ello para situar al lector precisamente en el marco de nuestro trabajo estimamos imprescindibles varias aco-
taciones:

1) La responsabilidad es una de las grandes instituciones del Derecho; así, Enterría (*Los principios de la Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid, 1956; pág. 167) afirma que hoy la doctrina ha superado la «proliferación de teorías sustantivas sobre la responsabilidad administrativa», produciéndose «el encuentro final de dos sistemas jurídicos, el común y el administrativo, en materia de responsabilidad». Sin perder de vista este carácter institucional, el objeto de nuestro trabajo es la responsabilidad en el ordenamiento *administrativo*.

2) También queda al margen de este trabajo la responsabilidad, siempre patrimonial, del *Estado*, regulada en los artículos 121 y 122 del

la Ley de Expropiación Forzosa, en los artículos 133 y 134 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 16 de abril de 1957, y artículos 40, 41 de la Ley de Régimen Jurídico.

3) Situados ya en el campo de la responsabilidad del *funcionario*, señalamos sus cuatro clases:

- Penal: Artículos 44, 46 y 47 de la Ley de Régimen Jurídico. Estudiada con gran acierto en el trabajo de Parada Vázquez, publicado en la *Revista de Administración Pública* número 31; páginas 95 y siguientes.
- Disciplinaria: Prevista en el artículo 48 de la Ley de Régimen Jurídico, que se remite a las disposiciones del Estatuto de Funcionarios y a las especiales de cada Cuerpo.
- Civil: Regulada por Ley de 5 de abril de 1904 y artículos 42, 43 y 45 de la Ley de Régimen Jurídico.
- Civil subsidiaria al ejercicio de una acción penal.

De ellas sólo nos vamos a ocupar de la responsabilidad civil, tema estudiado en nuestra doctrina, con posterioridad a la promulgación de la Ley de Régimen Jurídico, por González Berenguer: «Función pública y acciones de responsabilidad civil». *Revista de Administración Pública* número 39.

4) Por último, sólo nos referimos a la responsabilidad civil de los funcionarios públicos de la Administración central no sometidos al régimen especial previsto en el artículo 49 de la Ley de Régimen Jurídico para militares, jueces y fiscales.

2. Clases

La responsabilidad civil de los funcionarios de la Administración central puede ser:

- Directa frente al Estado: según el artículo 42, apartado segundo de la Ley de Régimen Jurídico, «la Administración pública puede instruir expediente a sus funcionarios... por los daños o perjuicios causados al Estado».
- Directa frente a los particulares: según la Ley de 5 de abril de 1904 y el artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico, que establece «los particulares podrán exigir a los funcionarios... el resarcimiento de daños y perjuicios...».
- Indirecta frente a los particulares y directa frente al Estado, en virtud del mecanismo de la «cobertura por el Estado de la

imputación del funcionario» (Enterría, *op. cit.*, pág. 218) y de la subsiguiente «acción de regreso» del Estado contra el funcionario. Así se desprende del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa: «Dará lugar a indemnización... toda lesión... sin perjuicio de la responsabilidad que la Administración pueda exigir de sus funcionarios *con tal motivo*»; más claramente aún en el artículo 135, apartado primero, del Reglamento de Expropiación Forzosa: «cuando los daños sean producidos por... los funcionarios..., la Administración podrá repetir contra los mismos cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados». El artículo 42, apartado primero, de la Ley de Régimen Jurídico dispone en el mismo sentido «*Sin perjuicio de que el Estado indemnice a los terceros lesionados... podrá exigir de sus funcionarios la responsabilidad en que hubieren incurrido*».

3. Los diversos sistemas en Derecho español

3.1 EL CÓDIGO CIVIL

El Código civil en su artículo 1.903, tras limitar la responsabilidad del Estado al supuesto de que éste obrase mediante agente especial, dispone: «Cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada... será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior.» El artículo 1.902 establece: «El que por acción u omisión causa daño a otro interviniendo culpa o negligencia está obligado a reparar el daño causado.» Por tanto, de la combinación de ambos artículos se desprende la exigencia de los siguientes elementos:

- Existencia de un daño.
- Causado por el funcionario a quien propiamente corresponda gestión practicada; es decir, producido por el funcionario obrando en el ejercicio de las funciones atribuidas a su competencia.
- Interviniendo culpa o negligencia grave.

Como fácilmente puede observarse comparando estos tres requisitos con los que exige la Ley de Régimen Jurídico y que más adelante detallamos, existe la más perfecta concordancia entre ambos textos legales. Dos conclusiones conviene afirmar desde ahora: En primer lugar, la Ley de Régimen Jurídico no ha derogado el sistema de responsabilidad civil del funcionario establecido por el Código civil, sino

que recogiéndolo íntegramente ha ampliado las posibilidades de los administrados al establecer, además de la acción directa contra el funcionario, otra acción directa contra el Estado en virtud de la ya aludida «cobertura por la Administración de la imputación al funcionario». En segundo lugar, que la jurisprudencia producida en torno a la responsabilidad civil del funcionario prevista en el artículo 1.903 del Código civil, así como los principios generales elaborados por dicha jurisprudencia en torno al artículo 1.902 del mismo cuerpo legal, son plenamente aplicables a todas las reclamaciones que se produzcan fundadas en el artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico.

Finalmente, cabe destacar que es principio del Código civil, recogido en su artículo 1.903, que la responsabilidad civil de los funcionarios se somete en un todo al sistema común establecido en el artículo 1.902. Principio vigente, como antes señalábamos, incluso después de la promulgación de la Ley de Régimen Jurídico en virtud de la asunción completa de los supuestos de hecho de los artículos 1.903 y 1.902 del Código civil, efectuada por el artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico. Principio que fundamenta con toda claridad la *competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria* para entender en toda clase de acciones promovidas por los particulares *directamente* contra funcionarios del Estado, sin que sea precisa declaración previa de la irregularidad del acto por la jurisdicción contencioso-administrativa o por fallo de expediente administrativo. Esta intervención previa es aplicable, exclusivamente, a procedimientos seguidos en base a las disposiciones de la Ley de 1904; se requiere para declarar que el acto del funcionario se produjo con infracción de norma legal expresa. Esta infracción de norma legal, por el funcionario en el ejercicio de su cargo, no se halla recogida ni por el Código civil ni por la Ley de Régimen Jurídico; por ello es innecesario la previa declaración administrativa de existencia de infracción en las acciones basadas en los artículos 1.903 y 43, respectivamente, de ambos Cuerpos legales.

3.2 LOS DIVERSOS SISTEMAS EN DERECHO ESPAÑOL: LA LEY DE 5 DE ABRIL DE 1904 Y SU REGLAMENTO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1904

Exigen la concurrencia de varios requisitos:

- Existencia de un daño evaluable y voluntario.
- Debido a acción u omisión del funcionario, producidas en el ejer-

cicio de su cargo. El superior jerárquico que apruebe expresamente el acto o la omisión, asumirá la responsabilidad exonerando a los inferiores.

- Es necesaria la existencia de infracción clara de una norma legal expresa.
- Cuyo cumplimiento haya sido reclamado por escrito.
- Ejercitando la acción en el plazo de un año (artículo 11 del Reglamento).

El sentido general de esta Ley, enjuiciada sesenta años después de su promulgación, es proteger al funcionario frente a las reclamaciones de los particulares mediante la instauración de un régimen de responsabilidad exorbitante al Derecho común. Para ello se acepta la distinción, de origen francés, entre falta del servicio y falta del funcionario, estableciendo que sólo existe ésta, y por tanto responsabilidad, cuando el funcionario vulnera con su actuación una norma legal expresa. Mediante este sistema el funcionario es irresponsable en todos aquellos casos en que por culpa o negligencia causa daño, siempre que no exista infracción clara del ordenamiento, cuyo cumplimiento sea además reclamado por escrito por el particular.

Esta limitación era doblemente efectiva, porque la jurisprudencia tenía declarado que la existencia de infracción era cuestión previa al enjuiciamiento de la responsabilidad por la jurisdicción ordinaria; cuestión prejudicial que debía ventilarse por la Administración, «por que tratándose de un Tribunal civil carece de jurisdicción para examinar la actuación administrativa; al Tribunal civil hay que darle resuelto este aspecto del problema» (González Berenguer, *op. cit.*, página 214).

Limitada, según el artículo 1.903 del Código civil, la responsabilidad del Estado al caso de actuación mediante «agente especial», sistema que acarrea la irresponsabilidad casi total del Estado y consecuentemente la indefensión de los particulares; indefensión que se elevaba a su más alta expresión al limitarse, por la Ley de 1904, la vía de la responsabilidad del funcionario.

En contraposición a este sistema desventurado parece más eficaz la solución actual de someter al funcionario al régimen de responsabilidad común, habilitando simultáneamente a los particulares amplias posibilidades para exigir responsabilidad a la Administración, lo que es en definitiva el sistema de la Ley de Régimen Jurídico.

3.3 LOS DIVERSOS SISTEMAS EN DERECHO ESPAÑOL: LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO

La Ley de Régimen Jurídico acepta en su artículo 43 los requisitos previstos por el Código civil, a saber:

- Existencia de una lesión; «perjuicio antijurídico que el titular del patrimonio no tiene el deber jurídico de soportar» (Enterría, *op. cit.*, pág. 176), «efectiva, evaluable económicamente e individualizada», como exige el artículo 40, apartado 2, de la Ley de Régimen Jurídico, y, ya antes, el 122 de la Ley de Expropiación Forzosa.
- Causada (nexo causal: relación de causa a efecto entre la falta del funcionario y el daño producido; el daño ha de ser consecuencia necesaria del acto u omisión) personalmente por el funcionario (imputación: posibilidad de establecer una relación entre el daño y el funcionario; Enterría, *op. cit.*, página 204) en el ejercicio de su cargo, dentro del ámbito de su competencia.
- Por culpa o negligencia grave. He aquí la diferencia básica entre la responsabilidad del Estado y la de sus funcionarios. La responsabilidad patrimonial del Estado no se funda en la doctrina de la culpa, sino «que pone el acento objetivamente en el daño»; «en el criterio de lesión» (Enterría, *op. cit.*, páginas 170 a 175). En cambio, la responsabilidad civil de los funcionarios sigue fundándose en la doctrina de la culpa. «La Administración responde civilmente (mejor patrimonialmente por la diferencia entre los arts. 40 y 41 de la LRJ) porque ha lesionado cuando actúa; el agente responde civilmente porque ha lesionado actuando con negligencia grave» (González Berenguer, *op. cit.*, pág. 200). La culpa o negligencia, según el Tribunal Supremo en sentencia de 14 de octubre de 1961, no es más que la omisión de la diligencia que corresponda a la naturaleza del caso y a las circunstancias de las personas, tiempo y lugar (igual el art. 1.104 del Código civil). La culpa exige total ausencia de intencionalidad o malicia, y la producción de daños y perjuicios por falta de previsión y de racional diligencia. La negligencia grave puede equipararse a lo que en Derecho francés se conoce por *faute lourde*: acto no inten-

cional, que produce un daño efectivo, definido en la Ley como delito que llega a constituir falta por la gravedad de sus consecuencias, que con diligencia se hubieran evitado.

Comparando la Ley de 1904 y la LRJ, se aprecia modificación en los siguientes extremos:

- Es ya innecesario que la actuación del funcionario infrinja norma legal.
- Por lo que no se precisa la previa reclamación de su cumplimiento por escrito.
- En cambio, es indispensable la existencia de culpa o negligencia grave.
- Señala, además, González Berenguer (*op. cit.*, pág. 202), que ha desaparecido la acción contra el funcionario en los casos de culpa leve, y que subsiste «la sucesión en la obligación de indemnizar, bien por ratificación del superior, bien por muerte del obligado», extremos previstos en la Ley de 1904.

4. La cobertura por la Administración

A tenor de los artículos 42 y 43 de la LRJ, los particulares, para exigir responsabilidad civil a funcionarios del Estado, disponen de una elección entre dos tipos de acciones: en virtud del artículo 43 pueden dirigirse directamente contra el funcionario ante los órganos de la jurisdicción ordinaria determinados en el artículo 45; pueden, también, dirigirse contra la Administración, que cubre frente al particular la responsabilidad civil de sus funcionarios, repercutiendo sobre éstos la indemnización entregada al particular, según lo dispuesto en el artículo 42 de la LRJ.

La *duplicidad* de acciones se desprende de la existencia conjunta de los artículos 42 y 43 de la LRJ; y de la cláusula del artículo 43, «los particulares podrán también...», que se refiere a la acción regulada en el artículo anterior.

La *cobertura* por la Administración de la responsabilidad civil de sus funcionarios se deduce en el artículo 42 de la LRJ de la cláusula «sin perjuicio de que el Estado indemnice a los terceros lesionados... podrá... exigir de sus funcionarios... responsabilidad». Al tratar con anterioridad sobre las clases de responsabilidad nos referimos a este sistema por el cual el funcionario responde directamente frente a la Administración y sólo indirectamente frente a los particulares. El administrado, puede exigir directamente al funcionario responsabilidad en vía civil, y puede también optar por dirigirse directamente en

vía administrativa contra la Administración como responsable simultáneo o solidario con sus funcionarios.

Esta acción, fundada en el artículo 42 de la LRJ, ha de referirse necesariamente al supuesto de «funcionamiento anormal del servicio público». Efectivamente, el artículo 42 que comentamos limita los supuestos de cobertura a «los casos a que se refiere el capítulo anterior», que son: «funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa» (art. 40). De los tres supuestos, el que se utiliza en las acciones de responsabilidad del funcionario es el de «funcionamiento anormal del servicio público». Así, Enterría (*op. cit.*, pág. 209), «una segunda causa de inculpación del daño a la Administración, que ha de ser sin duda la más habitual, es la de la comisión material directa ilícita... Es la doctrina clásica de la *culpa*... la licitud es cometida por el titular del órgano o agente administrativo excediendo de su función propia, que ni le impone ni le autoriza una actuación ilícita».

Pese a producirse el daño por culpa personal del funcionario, si bien en el ejercicio de su cargo, la Administración cubre la responsabilidad propia de su agente ante los administrados. Este sistema es uno de los grandes méritos de la Ley de Expropiación Forzosa, que lo instauró en Derecho español; recogido más tarde por la Ley de Régimen Jurídico, que permite superar la situación ya descrita, creada por la Ley de 1904 que ocasionó notorio detrimento en la garantía de los administrados.

4.1 PROCEDIMIENTO PARA EJERCITAR LA ACCIÓN DEL ARTÍCULO 42 DE LRJ, RECLAMANDO DIRECTAMENTE AL ESTADO LA RESPONSABILIDAD EN QUE HAYAN INCURRIDO SUS FUNCIONARIOS

Por ser una reclamación frente al Estado hay que estar a lo previsto en los artículos 122 de la Ley de Expropiación Forzosa y 136 de su Reglamento.

La reclamación del particular se ha de producir en el plazo de un año. Conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo, será necesario tramitar dicha reclamación en vía administrativa, entendiéndose desestimada por silencio administrativo de tres meses (la 134 REF). Señala Enterría (*op. cit.*, pág. 225) que la Ley de Expropiación ha suprimido la regla de agotar la vía administrativa. La resolución será apelable ante la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya Ley reguladora (art. 3.º, B) le atribuye las cuestiones que

se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública».

Ha de tenerse en cuenta que ante dicha jurisdicción, conforme al artículo 136 del Reglamento de Expropiación Forzosa, «la pretensión de indemnización, cuando proceda, podrá deducirse simultáneamente con la de anulación del acto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», el cual establece la posibilidad de acumular las pretensiones de declarar no ser el acto conforme a derecho con la de indemnizar los daños y perjuicios cuando proceda.

«Si no se dedujeran simultáneamente podrá deducirse (la acción de indemnización) en el plazo de un año a partir de la fecha en que la sentencia de anulación hubiere devenido firme» (art. 136, apartado 2.º, del Reglamento de Expropiación Forzosa).

4.2 LA INDEMNIZACIÓN

Al tratar del problema de su cuantía parece conveniente señalar con Enterria (*op cit.*, pág. 233) que no procede la limitación al valor objetivo o *damnum emergens*, sino que más bien debe abarcar la totalidad de los daños y perjuicios derivados de la actuación del funcionario, «aquí es donde se inserta en la teoría de la responsabilidad toda la peculiaridad de la doctrina de la culpa». La limitación al valor objetivo impuesta por el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa es válido para los supuestos de responsabilidad directa del Estado; mas no cabe extender este privilegio a aquellos otros supuestos en los que la Administración no tiene responsabilidad directa en el daño, sino que se limita a extender su garantía cubriendo la responsabilidad personal de sus agentes.

Por tanto, con arreglo al sistema común, artículo 1.101 del Código civil, el funcionario queda sujeto a la obligación de indemnizar, y en virtud del 1.106, la indemnización de daños y perjuicios comprenderá el valor de la pérdida que se haya sufrido y, además, el de la ganancia que se haya dejado de obtener.

La indemnización, según el artículo 138 del Reglamento de Expropiación y 49 de la misma Ley, está exenta de toda clase de gastos o impuestos; por tanto, debe entenderse como líquida la cifra acordada en concepto de indemnización.

4.3 LA ACCIÓN DE REGRESO

Una vez indemnizado el particular por obra de la Administración, ésta «podrá repetir» contra el funcionario (art. 135, apartado 1, del Reglamento de Expropiación y art. 42 de la LRJ); se trata, pues, de una acción cuyo ejercicio se deja a la libre apreciación de la Administración.

Como es lógico, el importe de la indemnización entregada al particular limita la cuantía de la acción de regreso contra el funcionario, teniendo este límite carácter de máximo, por lo que la Administración puede repetir por cualquier cantidad, siempre que sea inferior a dicho límite.

La garantía del funcionario se tutela mediante la necesidad de instruir expediente, en el que se le dará audiencia, y a través de su acceso al recurso contencioso-administrativo (art. 42, apartados 1 y 3, de la LRJ).

4.4 LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN ANTE EL PARTICULAR LESIONADO DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE COBERTURA

Caben tres posturas:

4.4.1 *Solidaridad*

Encuentra fundamento legal en el artículo 135, apartado 3, del Reglamento de Expropiación, que dispone «en estos supuestos los particulares lesionados podrán exigir la responsabilidad solidariamente de la Administración y de los funcionarios...».

Como el artículo 1.144 del Código civil establece que «el acreedor puede dirigirse contra cualquiera de los deudores solidarios o contra todos», en consecuencia, el particular puede dirigirse contra la Administración, contra el funcionario o contra ambos simultánea o sucesivamente. Una vez iniciada la acción no juega el plazo de un año que regula el artículo 1.168 del Código civil para prescribir la acción de responsabilidad civil.

4.4.2 *Elección alternativa*

Halla su fundamento legal en el artículo 1.137 del Código civil, según el cual únicamente existe solidaridad cuando expresamente se

determine así, constituyéndose la obligación con tal carácter; es evidente que el artículo 42 de la LRJ no hace una declaración de carácter solidario; tampoco el artículo 121 de la Ley de Expropiación determinaba este carácter, que únicamente aparece en el Reglamento de ejecución de esta Ley.

En consecuencia, el particular tendría una facultad de elección alternativa: o se dirigía contra la Administración o lo hacía contra el funcionario. Una vez iniciada la acción contra uno de los obligados, ésta se agota, no pudiendo dirigirla, por tanto, contra el otro coobligado.

La síntesis de este sistema, basado en el de las obligaciones disyuntivas, es que la elección del actor agota la acción frente a los coobligados.

4.4.3 *Posición intermedia o de responsabilidad simultánea*

Esta terminología aparece en el discurso del señor Sánchez Agesta, al defender ante las Cortes el proyecto de Ley de Régimen Jurídico. No existiendo en Derecho español ningún desarrollo jurídico del término entendemos que «responsabilidad simultánea» es una licencia gramatical sin trascendencia en el campo del Derecho.

4.4.4 *Nuestra posición*

Se trata de responsabilidad articulada en forma *solidaria*. La objeción que supone el artículo 1.137 del Código civil al exigir que expresamente se determine este carácter se salva por la existencia del artículo 135, apartado 3, del Reglamento de Expropiación Forzosa, transcrito anteriormente, y en el cual expresamente se hace referencia a la naturaleza solidaria de la relación entre la Administración y el funcionario que ha incurrido en responsabilidad civil.

Por tanto, el particular podrá dirigirse, bien contra la Administración, bien contra el funcionario, o contra ambos simultáneamente. Las reclamaciones producidas contra uno no serán obstáculo para que posteriormente se dirijan contra el otro, mientras no resulte cobrada por completo la indemnización.

Lo que procede observar es que la reclamación contra la Administración se interpone ante la vía administrativa, mientras que la reclamación contra el funcionario se interpone ante los órganos de

la jurisdicción ordinaria previstos en el artículo 45 de la LRJ. Para coordinar las dos reclamaciones es necesario condicionar en cada una de ellas el *petitum*, respecto a la cuantía de la indemnización, a la resolución que se produzca en la otra vía. Con ello se conseguirá impedir la duplicidad de indemnizaciones. Este condicionamiento mutuo de las reclamaciones es un problema ya tratado por el Consejo de Estado francés (Laubadere: *Droit Administratif*, ed. 1957, página 463). Su mecanismo simple no presenta mayor complicación.

La solidaridad es el instrumento técnico adecuado para conseguir la mejor y más completa garantía del administrado.

5. El problema de la vigencia de la Ley de 5 de abril de 1904 y de su Reglamento de 25 de diciembre de 1904

A la promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa no cabía entender derogada ni modificada la Ley de 1904 por el nuevo texto legal. Así lo hace constar expresamente Enterría en sus comentarios a la Ley, de los que es en gran parte tributario este trabajo.

El Reglamento de Expropiación Forzosa vino a corroborar esta afirmación doctrinal al disponer en su artículo 135, apartado 3, que «los particulares lesionados podrán exigir responsabilidad solidariamente de la Administración y de los funcionarios, regulándose esta última por la de la Ley de 5 de abril de 1904 y demás disposiciones aplicables».

Mantener la vigencia de la Ley de 1904 fué en aquel momento lógico, pues los textos expropiatorios únicamente regularon la responsabilidad del Estado, sin afectar para nada la de sus funcionarios, tema éste que encuentra su marco adecuado en el Estatuto de Funcionarios, así, el nuevo texto articulado de 7 de febrero de 1964, artículo 81, pero que tradicionalmente ha estado regulado por textos independientes del Estatuto, como el Código civil, Ley de 1904 y ahora Ley de Régimen Jurídico.

Después de la entrada en vigor del texto articulado del Estatuto de Funcionarios, la Ley de Régimen Jurídico sigue conteniendo la regulación íntegra de la responsabilidad civil de los funcionarios por la remisión que a ella efectúa el artículo 81, apartado 3, del nuevo Estatuto, al disponer «la responsabilidad civil y penal se hará efectiva en la forma que determina la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado». Pues bien, esta Ley modificó y derogó la Ley de 1904.

Las modificaciones las hemos detallado ya al tratar de la LRJ y compararla con la de 1904.

Que la LRJ ha derogado a la de 1904 es conclusión que se deriva de su disposición final tercera: «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente Ley». Parece evidente que los requisitos exigidos por la Ley de 1904 para la existencia de responsabilidad del funcionario son totalmente diferentes a los consagrados por la LRJ; además, tienen un carácter restrictivo, del que carecen en la LRJ; efectivamente, la exigencia de que el daño se produzca con infracción de reglamentos impide el ejercicio de las acciones establecidas en los artículos 42 y 43 de la LRJ, cuyo fundamento es, en exclusiva, la culpa o negligencia grave. Por ello, podemos concluir que los supuestos de la Ley de 1904, en cuanto se oponen a los establecidos en los artículos 42 y 43 de la Ley de Régimen Jurídico, han quedado derogados por el juego de su disposición final tercera.

Nótese que postulamos dicha derogación, limitándola exclusivamente a aquellos supuestos que se hallan en contradicción con la Ley de Régimen Jurídico; porque dentro de la Ley de 1904 existen unos aspectos sustantivos, que son los que consideramos derogados, y también unos aspectos procesales, los cuales constituyen por el momento, junto con el artículo 45 de la LRJ, toda la regulación procedimental de las acciones de responsabilidad civil de los funcionarios ante la jurisdicción ordinaria, por lo cual debe mantenerse su vigencia.

Aceptar la vigencia de la Ley de 1904 en sus aspectos sustantivos significaría admitir junto al sistema progresivo de la LRJ la coexistencia de una reliquia histórica y doctrinal. La distinción entre falta de servicio y falta del funcionario, la limitación de la responsabilidad del funcionario a supuestos exorbitantes del Derecho común, la previa reclamación por escrito del cumplimiento de la norma que se vulnera son trabas que responden a una ideología venturosamente desaparecida en la Ley de Régimen Jurídico. Ni siquiera cabría conservar la Ley de 1904 para los casos de responsabilidad por infracción del Reglamento, pues la «culpa o negligencia grave», configurada por la LRJ, es lo suficientemente amplia para abarcar la culpa o negligencia cualificada por la infracción de reglamento. Tan amplio es este supuesto de la LRJ, que más allá nos hallamos en el campo del Código penal, artículo 358, tipificador del delito de prevaricación en la siguiente forma: «El funcionario que *a sabiendas* dictare resolución injusta en asunto administrativo..., o el que dic-

tare por negligencia o ignorancia inexcusable resolución manifiestamente injusta en asunto administrativo.» Este artículo tiene una gran trascendencia a la hora de delimitar qué deba entenderse por «culpa o negligencia grave» en la LRJ.

En suma:

- Por la cláusula final tercera de la LRJ de carácter derogatorio.
- Por la incongruencia de mantener dos sistemas de responsabilidad civil, siendo el posterior técnica y socialmente superior al precedente.
- Por las dificultades de armonizar las graves limitaciones de la Ley de 1904 con la amplia garantía del administrado montada por la LRJ:

Es preciso entender derogada la Ley de 1904, en cuanto configura la responsabilidad civil de los funcionarios. Conviene tener en cuenta, además, que la necesidad de derogar *expresamente* sólo surge en nuestro Derecho con la Ley de Procedimiento Administrativo, promulgada con posterioridad a la LRJ.

5.1 ASPECTOS PROCESALES DE LA LEY DE 1904 QUE CONTINÚAN EN VIGOR DESPUÉS DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO

Como más arriba hemos señalado, conviene mantener la vigencia de los preceptos procesales comprendidos en la Ley de 1904 y en su Reglamento, pues desarrollan lo establecido en el artículo 45 de la Ley de Régimen Jurídico y proporcionan el cauce adecuado para el ejercicio de la acción arbitrada en el artículo 43 de la misma Ley.

De esta forma los preceptos vigentes son: el artículo 3.º de la Ley y 14 del Reglamento, en los que se dispone que la tramitación se ajustará a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil para los incidentes (arts. 741 al 761). El artículo 6.º de la Ley de 1904 puntualiza el sentido del artículo 45, apartado 4, de la LRJ, señalando que la Audiencia Territorial competente para conocer de la responsabilidad civil de las autoridades y funcionarios de categoría inferior a jefes superiores de Administración civil, será aquella en cuya demarcación se hayan ejercido las funciones públicas que den lugar al juicio. Asimismo, los artículos 7.º (recursos procedentes); 8.º, sobre publicación de las sentencias; 9.º, sobre ejecución de las mismas; 10, sobre requerimiento de inhibición; 12, sobre representación de las partes, y 13, sobre pronunciamientos en costas.