

La responsabilidad de los órganos y funcionarios de la Administración Local

En el Capítulo 3.º, y dentro del Título V del Decreto—destinado al tratamiento del régimen jurídico—, se dictan normas sobre la responsabilidad de las entidades, organismos, autoridades y funcionarios de la Administración local.

El importantísimo Decreto objeto de este comentario, articula el contenido de las bases que se aprobaron el año 1945. Muchos aspectos ofrecen gran interés; pero, sin duda, el relativo a la responsabilidad de quienes tienen en sus manos los negocios públicos, constituye un objeto de atracción sobresaliente. Y esto, porque es frecuente que autoridades y funcionarios no vean en su función más que derechos. El mando ayuda mucho a la formación de esta idea. Las evidentes prerrogativas en él implícitas, acostumbran más a lo que *se quiere* hacer, que en lo que *se debe* hacer. Derecho y obligación son dos términos correlativos; pero la función pública tiene el peligro de que su servidor lo olvide, y, en consecuencia, toda ley que dé realces a la Sección de responsabilidades, que constituye la cara negativa del mando, destaca sagazmente puntos de vista aseguradores de una buena administración. Contribuye también al peligro de que se piense más en los derechos que en los deberes, la cierta vaguedad de los principios generales de Derecho Administrativo. En materia civil, todo es bilateral y compensado. Diríase de él un juego de equilibrio. Pero en Derecho Público tienen cabida ideas un tanto imprecisi-

sas. Háblase, por ejemplo, del *interés público*. Es muy posible confundir el verdadero interés público con la interpretación que de él haga una autoridad. Recuerdo el caso de un cliente mío a quien un Ayuntamiento quería hacer pasar una calle sobre sus terrenos. Le decía al Teniente de Alcalde por qué motivo la calle había de pasar sobre aquéllos y no sobre los del Teniente de Alcalde, muy próximos al lugar marcado en el plano. El discurso era de este tono: «Lo exige el interés público.» Entonces, el visitante le indicó: «Si permite usted que me siente en su sillón, de respaldo más elevado y adosado a la pared, y usted se sitúa en el mío, más modesto y con la espalda descubierta, verá usted cómo el interés público cambia en el acto, pues éste exigirá que el trazado de la futura vía pase sobre sus terrenos y no sobre los míos.»

Resultaba, en aquel caso, que el interés público dependía del modo de estar sentado. Convengamos en que una institución que se exponga a esto, otorga poca seguridad.

A mí me ha preocupado siempre, cuando he intervenido en la confección de proyectos sobre Administración Local, dejar bien clara la responsabilidad y dar facilidades para hacerla efectiva. Recuerdo que en un Proyecto de Ley Municipal había previsto que en el recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos municipales, pudiera tramitarse, como pieza incidental a petición del recurrente, la de responsabilidad de los votantes del acto administrativo combatido. Si además de contener el mismo infracción legal—en cuyo supuesto la revocación procedía—, resultaba evidente que los Concejales habían salido de manera clara e inequívoca del cauce de la Ley; en esta pieza incidental podía el mismo Tribunal Contencioso, por medio de Auto, declarar la responsabilidad de los votantes, fijando los daños y perjuicios a satisfacer al recurrente.

Esto lo escribí siendo yo funcionario. Siempre he tenido de la función pública una idea bastante distinta de la mayoría. He pensado que dicha función es mejor una carga que un privilegio, y, por lo tanto, debe pensarse más en las responsabilidades que en los derechos. El administrador se encuentra respaldado por la economía del organismo del cual forma parte. Si tuviera que li-

tigar con su propio dinero o con el peligro de que se lo cueste, se pesarían mucho más los acuerdos de lo que hoy ocurre. La necesidad de meditar, mejoraría, sin duda, muchísimo, la administración de los pueblos.

Por esto, me encanta que en las leyes de régimen local no se olvide este importantísimo aspecto.

El Capítulo 3.º al cual me refiero, comienza con un artículo, el 405, a tenor del cual las Entidades locales responderán civilmente, en forma directa o subsidiaria, según se especifica en el artículo siguiente, de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroge la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios o agentes, en la esfera de sus atribuciones respectivas. Dicho daño habrá de ser efectivo, material e individualizado.

Sentado el principio de esta doble responsabilidad, que afecta a la Caja de la Corporación y no al bolsillo del Concejal o Diputado responsables, cuando se la estima directa, analiza el artículo siguiente, esto es, el 406, los casos de responsabilidad directa. Dice que concurrirá la misma :

1.º En materia contractual.

2.º Cuando los daños hayan sido producidos en 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.

Cuando las Corporaciones locales actúen como personas jurídicas de Derecho privado, serán aplicables los artículos 1.902 y siguientes del Código civil.

Adviértase que el Tribunal Supremo había admitido la posibilidad de hacer aplicables los artículos 1.902 y siguientes del Código civil, aunque las Corporaciones locales no actuaran como personas jurídicas de Derecho privado. Dicho Tribunal, aunque se tratara de acuerdos municipales relacionados con funciones públicas, como la urbanización, había sostenido la posible competencia de los Tribunales ordinarios, en algunas sentencias clarísimas. Destaca singularmente la de 17 de diciembre de 1902. Se

resuelve, en el fallo, un caso de responsabilidad contraída por un Ayuntamiento, exigible ante los Tribunales ordinarios y consistente en indemnizar perjuicios a unos propietarios, que después de haber edificado ajustándose a la línea que el Ayuntamiento les señaló al autorizar la obra, fueron obligados a separarse de ella en virtud de otro acuerdo, que amplió la anchura de la vía pública. Mantiene el Tribunal Supremo la sentencia que condenó al Ayuntamiento de Barcelona a indemnizar a los propietarios los perjuicios que les causó con la variación. Dice en su fundamentación :

«Considerando que si bien es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos acordar, en pro de los intereses de las poblaciones que administran, cuanto se relaciona con la apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación, quedando subordinadas a aquéllos los intereses de los particulares, no por esto puede entenderse que dichos particulares carecen, en todo caso, de acción para reclamar indemnización de los perjuicios que tales acuerdos ocasionen en sus derechos civiles, pues si éstos han sido creados al amparo y con la garantía de resoluciones administrativas, la autoridad que, prescindiendo de ellas y contrariándolas, adopte otras que lesionen tales derechos, se hace responsable, con actos propios y espontáneos, de sus consecuencias, por virtud del principio jurídico fundamental sancionado en el mismo Código civil, de que quien causa un daño debe repararlo, ya que en el uso de las referidas facultades cabe la culpa o negligencia que suponen los acuerdos contradictorios; y que no existe precepto legal alguno en que se pueda fundar la indemnidad absoluta de la entidad que ha producido el daño, según claramente se infiere de los términos del artículo 172 de la Ley Municipal.

Considerando que... respetada como ha sido la competencia del expresado Ayuntamiento para tomar el acuerdo que dictó, la cuestión de los perjuicios con él causados es de carácter civil, por afectar a derechos de esta índole todos los que influyen en las condiciones de la propiedad en la forma de su disfrute y aprovechamiento, así como en los desmerecimientos de su valor, como

lo tiene reconocido el mismo Tribunal de lo Contencioso..., y se deriva del precepto terminante del artículo 172 de la Ley Municipal...

Considerando... que en la sentencia recurrida... se establece clara y terminantemente la competencia exclusiva del Ayuntamiento... para tomar el acuerdo..., sin perjuicio de la de los Tribunales para conocer del daño con él causado, que es por lo que sólo acerca de este extremo resuelve la parte dispositiva de la sentencia, y... habría constituido una invasión de jurisdicción y competencia decidir sobre la eficacia y validez de tal acuerdo dictado por el referido Ayuntamiento en uso de facultades privativas, independientemente de la cuestión de los daños.»

El precepto que llegó a causar los daños era administrativo, y en su aplicación la Corporación no obró como persona jurídica. Sin embargo, el Tribunal Supremo la sujeta a la responsabilidad extracontractual del artículo 1.902 del Código civil.

En algún caso anterior se había sostenido doctrina paralela. La recojo a continuación, condensándola :

Obligación de los Ayuntamientos de indemnizar los perjuicios causados con las obras de adoquinado de una calle que, al elevar el nivel de ésta, produjeron la acumulación de las aguas pluviales sobre cierta finca particular y la inundación consiguiente de la misma.—Absuelto el Ayuntamiento de la demanda ordinaria interpuesta por el perjudicado «en el concepto de que los Tribunales carecen de atribuciones para conocer de ella», el Tribunal Supremo casó y anuló ese fallo estableciendo :

Que lo pretendido se limita a que se modifique la dirección de las aguas en la forma conducente a impedir el referido daño, y de este modo se restablezca el estado anterior de los derechos correspondientes al recurrente, no el del pavimento, según se hallaba antes de empezarse las obras ; y

Que fijado así el alcance de la demanda, «aparece fuera de toda duda que lo solicitado... en nada afecta a las atribuciones de la... Corporación, «pues que no se trata de coartar las que sobre el particular le concede el artículo 72 de la Ley de 2 de octubre de 1877, sino únicamente que no queden vulnerados los derechos ci-

viles de un particular que la misma ley pone a salvo, bajo la custodia de los Juzgados y Tribunales, en su artículo 172, cuya disposición, por tanto, ha sido infringida por la sentencia recurrida...» (T. S., Sala primera, sent. 7 de julio de 1882.)

Con posterioridad a la Sentencia de 17 de diciembre de 1902, recojo otro caso fallado por un Real Decreto de competencia.

Daños causados en finca particular por ciertas obras de variación del desagüe de un lavadero, acordadas por el Ayuntamiento.—La acción planteada por el perjudicado para que la Corporación le indemnizara los daños y perjuicios causados es de carácter civil, y su conocimiento y resolución corresponde a los Tribunales ordinarios, pues «si bien es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos adoptar las medidas oportunas sobre policía, salubridad e higiene de los pueblos, los acuerdos que sobre tales extremos se tomen dentro del círculo de las atribuciones que las leyes les confieren, no pueden extenderse a privar de su propiedad a los particulares, ni a imponer servidumbres sin que precedan los requisitos que el Código y la Ley de Expropiación forzosa establecen.» (R. D. de 21 de abril de 1913.)

Hoy día regirá, sin embargo, el clarísimo texto antes aludido, o sea el artículo 406 del Decreto que analizo.

Precepto de gran importancia es el artículo siguiente.

Las demandas de responsabilidad civil se tramitaban siempre ante la jurisdicción ordinaria con arreglo al especial procedimiento de la Ley de 5 de abril de 1904. Ahora hay que distinguir. Si la lesión es de derecho administrativo y ha producido daño, se tramitará y resolverá por el Tribunal Provincial de lo Contencioso-Administrativo. Si la lesión es de derecho civil, por la jurisdicción ordinaria. Dice a este fin el artículo 407 del texto: «Tratándose de lesión de derechos administrativos, será competente el Tribunal provincial de lo Contencioso para conocer de las demandas de responsabilidad civil contra las Entidades locales. En caso de lesión de derechos civiles, será competente la jurisdicción ordinaria.»

También ha sido materia causante de responsabilidad la inferida a funcionarios indebidamente destituidos. A este fin, dice el artículo 408 del Decreto lo que sigue:

«1. 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 la efectividad posesoria.

2. Asimismo se abonará a quienes obtengan resolución firme declaratoria de su derecho a un cargo, ascenso o categoría superior, la cantidad correspondiente al tiempo transcurrido desde la fecha en que debió tomarse el acuerdo hasta la toma de posesión.»

Me parece muy bien el texto, por cuanto puesta la obligación de resarcir a cargo de los Concejales o Diputados, el pago resulta siempre inseguro. Hoy día la Caja municipal o provincial lo toma a su cargo.

Hasta aquí trátase de extremos de responsabilidad directa. El artículo 409 habla después de la indirecta. Prevé lo que sigue: «La responsabilidad de las Entidades locales será subsidiaria cuando los daños hayan sido causados por culpa o negligencia graves, imputables, personalmente, a sus Autoridades, funcionarios o agentes en el ejercicio de su cargo. Para ejercer en este caso la acción de daños y perjuicios será menester que la infracción legal haya sido declarada previamente en sentencia firme.»

Configura después el artículo 410 la responsabilidad personal de Autoridades, funcionarios y dependientes. Sitúa el concepto en *la culpa o negligencia graves*. No se trata, por tanto, de descuidos o de actuaciones intrascendentes. El adjetivo *grave* da un paso específico a la acción u omisión ilegales. Cuando ello ocurra, la Caja municipal o provincial puede resarcirse repitiendo contra los culpables. Dice a este fin el artículo 410 lo que transcribo:

«1. 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.

2. Contra el acuerdo declaratorio de responsabilidad, los interesados podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial.»

Insiste de nuevo en el aspecto de responsabilidad civil el artículo 412, que analiza, a la vez, la penal y administrativa. La civil es tratada de nuevo por el artículo 414, según el cual, la de este tipo en que incurrieren las Autoridades y funcionarios locales será exigible ante la Sala de lo Civil de la Audiencia territorial correspondiente, con arreglo a los trámites establecidos en la Ley de 5 de abril de 1904 y su Reglamento; pero sin que sea necesaria la previa reclamación por escrito, a que se refieren el artículo primero de la Ley y el 11 del Reglamento referidos.

La declaración de no ser preciso reclamar previamente por escrito era casi imprescindible, toda vez que en la práctica, esta necesidad dificultaba sobremanera el ejercicio de la acción.

La responsabilidad administrativa se analiza en los artículos 412 y 413 del Decreto. Disponen lo que sigue:

Las Autoridades y funcionarios de las Entidades locales estarán sujetos a responsabilidad civil, penal y administrativa por actos u omisiones en el ejercicio de su función.

Administrativamente se tendrán en cuenta los siguientes extremos:

1. Serán responsables de los acuerdos de las Corporaciones locales las personas que los hubieren votado.
2. El Secretario y el Interventor, dentro de sus respectivas esferas de acción, incurrirán en responsabilidad si no advierten a la Corporación las manifiestas infracciones legales en que puedan incurrir con sus acuerdos.
3. Dichos funcionarios podrán advertir la ilegalidad de los acuerdos que pretendan adoptarse, mediante nota en el expediente, antes de dar cuenta a la Corporación. Podrán asimismo solicitar que un expediente o propuesta queda sobre la Mesa hasta la próxima sesión, cuando por la índole del asunto tuvieran duda sobre la legalidad del acuerdo.
4. Si, no obstante, la advertencia del Secretario o del Interventor, según los casos, fuese tomado el acuerdo, aquellos funcionarios estarán obligados, bajo su responsabilidad, a remitir al Gobernador civil de la provincia, en plazo de tercer día, certificación del acuerdo adoptado y de la advertencia formulada. Si se

tratarse de acuerdos relativos a materia económica, será también notificado el Delegado de Hacienda.

Completa el Decreto lo que respecto a responsabilidad civil se ha dicho en el artículo 411, en los términos siguientes :

1. Ninguna reclamación contra las Entidades locales, a título de daños y perjuicios, será admitida gubernativamente pasado un año desde el hecho en que se funde el reclamante, quedando a éste únicamente durante otro año el ejercicio de la acción judicial ante los Tribunales competentes.

2. No obstante, en caso de responsabilidad civil subsidiaria de las Entidades locales, el plazo para la reclamación comenzará a contarse desde la notificación de la sentencia firme declaratoria de la infracción legal, culpa o negligencia del responsable directo.

Trata el artículo 415 de las responsabilidades de orden penal. A este fin indica que las de este tipo en que incurran las Autoridades o Corporaciones locales, serán exigidas ante los competentes Tribunales de Justicia, bien de oficio, a instancia del Fiscal, a quien los Alcaldes o Gobernadores comunicarán los antecedentes oportunos para que ejerciten su ministerio, o bien por acción privada, que será popular y se podrán utilizar por todos los españoles, sin perjuicio de la responsabilidad que proceda por acusación falsa o calumniosa.

Completando el texto, el artículo 16 ordena :

«1. El procesamiento de los Alcaldes, Concejales, Presidentes de Diputaciones y Diputados provinciales por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos, ha de ser acordado por las Audiencias provinciales respectivas.

2. En los sumarios que se incoen contra Autoridades y funcionarios locales, los Jueces que no sean de Instrucción sólo podrán practicar diligencias preliminares de reconocida urgencia, verificado lo cual, y en el plazo de cuarenta y ocho horas, darán cuenta de la incoación del sumario al Juez de Instrucción, si se hallare en funciones, y en otro caso al Presidente de la Audiencia Territorial, cuya Sala de Gobierno designará Juez especial en las veinticuatro horas siguientes.

De todo procesamiento se dará cuenta por la Autoridad judicial

al Gobernador civil de la provincia respectiva, para que, con independencia de la resolución judicial, pueda acordar la suspensión gubernativa de las Autoridades procesadas.

Este precepto, que se contiene en el artículo 417, da al Gobernador civil una facultad muy amplia de suspensión. Se aumentan así las posibilidades de acordarla. Creo muy interesante el precepto, porque no hay duda que una Autoridad o funcionario procesados se hallan en una situación muy anómala para seguir en su función.

Otras responsabilidades administrativas se prevén en los artículos 418 a 420. Se dispone sobre el particular lo siguiente :

«Las Autoridades locales y sus Delegados, los miembros de las Corporaciones locales y los funcionarios de éstas incurrirán en responsabilidad administrativa, por negligencia, extralimitación o desobediencia en el ejercicio de sus funciones.

Los Gobernadores civiles podrán corregir a los Presidentes de las Corporaciones locales o a quienes hagan sus veces, por falta de celo en el cumplimiento de sus deberes en el ejercicio de funciones delegadas de la Administración general, con multas de cincuenta a cinco mil pesetas.

La imposición de las multas se hará por medio de acuerdo razonado que especifique concretamente los motivos de la sanción, y será recurrible, previa su consignación, en término de diez días, ante el Ministro de la Gobernación, que resolverá sin ulterior recurso.

Los Presidentes de las Corporaciones locales podrán sancionar con multas de cinco a cien pesetas a los miembros de las mismas, por falta no justificada de asistencia a las sesiones.»

Completa lo que afecta a las responsabilidades administrativas, cuando adquieren ya cierto color político, lo que ordena el artículo 421. Contiene los dos apartados siguientes :

«1. El Gobernador civil podrá suspender, en el ejercicio de sus funciones, a los Presidentes y miembros de las Corporaciones locales por motivos graves de orden público, dando cuenta, en el plazo de veinticuatro horas, al Ministro de la Gobernación, que confirmará o revocará la medida.

2. Por iguales motivos, y además en caso de mala conducta o negligencia grave, el Ministro de la Gobernación podrá suspenderlos por un plazo de sesenta días o destituirlos de sus cargos, pero la destitución no podrá ser acordada sino en virtud de expediente en que se dará audiencia al interesado, cuando se trate de los miembros electivos de dichas Corporaciones.»

Se prevé, además, que estos acuerdos quedarán excluidos del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Hay, pues, gradación en las sanciones. Primero puede el Gobernador civil suspender. Han de existir *motivos graves de orden público*. El Ministro puede hacer lo mismo, fijándose en este caso (el de suspensión) el término de sesenta días, pero a la vez cabe que destituya a los afectados, por el supuesto, aunque, si se trata de miembros electivos, se ha de tramitar expediente con audiencia del interesado.

Existe un término de contenido un poco vago, que es «la mala conducta». Pero como nos encontramos en un caso de ejercicio de facultades absolutamente discrecionales, pues los acuerdos que se adopten se excluyen del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa (sin duda por tratarse de asuntos que afectan *al orden político o de gobierno* y no proceder jamás en estos casos tal recurso, ya que no hay potestad reglada, sino discrecional, con sujeción a lo que sobre el particular se dispone en la Ley y Reglamento de 22 de junio de 1894), queda al criterio del señor Ministro de la Gobernación el valorar lo que afecta a tal extremo.

Estas son las prescripciones de la nueva legislación municipal en materia de responsabilidad. Estimo muy acertado el texto que he comentado, porque al lado de los derechos, prerrogativas y privilegios que los cargos implican, se sitúa el contrapeso de la responsabilidad, elemento indispensable para que quienes tienen en sus manos la cosa pública, traten la misma con aquella ponderación, justeza y elevado espíritu, que son garantías exclusivas de acierto.

JOSÉ MARÍA PI SUÑER