

Por qué la Administración nunca ejerce la acción de regreso contra el personal a su servicio

Gabriel Doménech Pascual

Facultad de Derecho
Universidad CEU Cardenal Herrera

Abstract

La legislación española contempla desde hace mucho tiempo la posibilidad de que la Administración exija a las personas que se encuentran a su servicio el reembolso de la indemnización que hubiese pagado a terceros por los daños causados dolosa o negligentemente por ellas. La realidad, sin embargo, es que tal acción de regreso prácticamente nunca se ha ejercido, lo que ha desatado las críticas de numerosos autores. El autor sugiere una hipótesis que explica y justifica en cierta medida dicha práctica administrativa.

Since 1950's, Spanish Public Administrations can recover compensation from public employees who negligently caused damages, thus giving rise to vicarious liability. Nonetheless, the right to recover has almost never been exercised, a fact which has been harshly criticized by many scholars. The author suggests one hypothesis that could, at least partially, explain and justify this administrative practice.

Title: Why does the Spanish Public Administration never exercise the right to recover compensation from their negligent employees?

Keywords: tort law; vicarious liability; public employees and public Administrations

Palabras clave: Derecho de daños; respondeat superior; responsabilidad de autoridades y funcionarios; responsabilidad de la Administración pública

Sumario

1. Breve historia de un florero

- 1.1. Primeras regulaciones legislativas: la posibilidad de utilizar la acción de regreso**
- 1.2. La falta de ejercicio de la acción de regreso. Críticas doctrinales. La supuesta utilidad de la acción de regreso**
- 1.3. La reforma efectuada por la Ley 4/1999. ¿Es obligatorio ejercer la acción de regreso?**

2. Por qué no conviene que la Administración ejerza la acción de regreso contra el personal a su servicio

- 2.1. Una discutible explicación de la falta de ejercicio de la acción de regreso**
- 2.2. Más piezas que no encajan. Las limitaciones de la responsabilidad de los funcionarios frente a la acción de regreso**
- 2.3. Una explicación alternativa**
- 2.4. ¿Conviene distinguir entre empleados públicos y autoridades?**
- 2.5. Acción de regreso y dolo**

3. Reflexión final

4. Bibliografía citada

1. Breve historia de un florero

1.1. Primeras regulaciones legislativas: la posibilidad de utilizar la acción de regreso

El legislador español reconoce por primera vez la posibilidad de que la Administración ejerza la acción de regreso contra las personas a su servicio en el artículo 410.1 del Texto articulado de la Ley de Régimen Local publicado en 1950¹: “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.

En términos parecidos se expresan otras disposiciones posteriores, que al emplear el verbo “poder” dan a entender que el ejercicio de la acción de regreso no es obligado, sino meramente facultativo, dispositivo, discrecional. Así lo hace el inciso final del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (BOE núm. 351, de 17 de diciembre): “dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, *sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo*”³.

El Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957⁴ dispone en su artículo 135 que “cuando los daños sean producidos por dolo o culpa grave del funcionario o funcionarios encargados del servicio, la Administración podrá repetir contra los mismos, cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados, sin perjuicio y con independencia de la responsabilidad penal en que hubieren podido incurrir los culpables» (ap. 1); “dicha responsabilidad se exigirá unilateralmente por la Administración a través del Ministro o de los Organismos competentes en las Corporaciones locales o Entidades institucionales, que harán la declaración de su derecho y su valoración económica, previo expediente, en el que deberá darse audiencia a los interesados y aportarse cuantas pruebas conduzcan a la ponderación de la responsabilidad del funcionario” (ap. 2).

¹ Texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950 (BOE núm. 363, de 29 de diciembre).

² La redacción se mantiene inalterada en el art. 410 del Texto articulado y refundido de las Leyes de bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 (BOE núm. 191, de 10 de julio).

³ Sobre el significado de este precepto, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA (1984, pp. 218 y ss.).

⁴ Aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 (BOE núm. 160, de 20 de junio).

El artículo 42.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 (BOE núm. 187, de 22 de julio) establece que “sin perjuicio de que el Estado indemnice a los terceros lesionados, en los casos en que [responda por el funcionamiento de los servicios públicos], podrá la Administración exigir de sus autoridades, funcionarios o agentes la responsabilidad en que hubieren incurrido por culpa o negligencia graves, previa la instrucción del expediente oportuno con audiencia del interesado”⁵.

El artículo 78.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril), dice que “las Corporaciones locales podrán exigir la responsabilidad de sus miembros cuando por dolo o culpa grave hayan causado daños y perjuicios a la Corporación o a terceros, si éstos hubiesen sido indemnizados por aquélla”.

Especial importancia reviste la Ley 30/1992⁶. En la redacción originaria de su artículo 145.2.I se establece también que “la Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados, podrá exigir de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa la instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca”. Parece claro que la decisión de ejercer o no ejercer la acción de regreso se configura aquí con un “evidente carácter discrecional”, que el párrafo segundo del precepto viene a subrayar⁷ cuando dispone que “para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso”.

Debe resaltarse, asimismo, que la Ley 30/1992 elimina la opción, que la legislación anterior reconocía a quien hubiese sufrido una lesión como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, de exigir responsabilidad directamente al funcionario o autoridad causante del daño. Ahora sólo puede dirigirse contra la correspondiente Administración⁸. El servidor público que provocó la lesión sólo quedará obligado al pago de la indemnización si la Administración ejerce la acción de regreso, si resulta condenado penalmente por su conducta dañosa o, en casos muy especiales, si incurre en responsabilidad contable. Es por ello que se ha

⁵ Vid. RIVERO YSERN (1973, pp. 6 y ss.).

⁶ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27 de noviembre).

⁷ En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1993, p. 405). En el mismo sentido, vid., entre otros, PARADA VÁZQUEZ (1993, p. 451) y NAVARRO MUNUERA (1994, p. 543).

⁸ Cfr. el art. 43 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 y el art. 135.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957 con el art. 145.1 de la Ley 30/1992. Algunos autores mantuvieron que la posibilidad de elección seguía vigente tras la entrada en vigor de esta última Ley, pero la STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª) de 17 de febrero de 2006 (rec. casación núm. 2288/1999; ponente: Juan Antonio Xiol Ríos; RJ 2006, 889) se ha pronunciado en sentido contrario. Sobre el tema, vid. MIR PUIGPELAT (2006).

sostenido que esta reducción legislativa de las posibilidades jurídicas de que el servidor público responda patrimonialmente debería ser compensada con una mayor utilización de la acción de regreso (MIR PUIGPELAT, 2006, p. 6).

1.2. La falta de ejercicio de la acción de regreso. Críticas doctrinales. La supuesta utilidad de la acción de regreso

Es un hecho sabido por todos que esta acción de regreso ha permanecido prácticamente inédita, a pesar de que durante los más de cincuenta años transcurridos desde su reconocimiento legislativo se han presentado múltiples ocasiones para emplearla. Tras consultar las bases de datos jurisprudenciales al uso, tan sólo he logrado encontrar una resolución en la que se contempla su ejercicio efectivo. Se trata de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zamora de 7 de mayo de 1999⁹. El Ayuntamiento de Melgar de Tera había demandado al ex Alcalde de este Municipio reclamándole las cantidades satisfechas, en concepto de indemnización y costas procesales, por los daños que al arrendatario de cierta finca había ocasionado una orden de forestación dictada por aquél cuando ostentaba la alcaldía. La Audiencia declaró la incompetencia del orden jurisdiccional civil para conocer de la pretensión formulada. El Ayuntamiento debía haber ejercido la acción de regreso a través del procedimiento administrativo contemplado en el artículo 146 de la Ley 30/1992, siendo irrelevante el hecho de que el causante del daño hubiese perdido ya su condición de Alcalde.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª) de 25 de julio de 2005¹⁰, en cambio, resuelve un caso en el que lo que se impugnaba era la falta de ejercicio de la acción. La Sentencia desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un Concejal del Ayuntamiento de La Vila-Joiosa contra un acuerdo del Pleno que desestimaba su solicitud de que se utilizara la acción de regreso contra el Alcalde y otros dos Concejales por los daños que a la Corporación había ocasionado el despido improcedente de un trabajador. El Tribunal considera que aquéllos no habían incurrido en dolo o culpa grave.

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 13 de enero de 1989¹¹ no contempla un caso de regreso, pero sí uno sustancialmente análogo, en el que se declara la responsabilidad de un empleado público por daños causados a la Administración. Un funcionario de la Diputación de Barcelona había extendido, firmado y estampillado dieciséis certificaciones de obra por un importe total de 45.811.633 pesetas. Después de que la empresa contratista presentara suspensión de pagos y se resolviera el contrato, se descubrió que no se había realizado obra alguna. Lo cual provocó que la Diputación sancionara al funcionario con la

⁹ Rec. apelación núm. 265/1998; ponente: Pedro Jesús García Garzón; AC 1999, 6074.

¹⁰ Rec. contencioso-administrativo núm. 603/2003; ponente: Rafael Salvador Manzana Laguarda; JUR 2005, 263700.

¹¹ Ponente: Paulino Martín Martín; RJ 1989, 387.

suspensión de empleo y sueldo por un período de dos meses y, además, le declarara responsable de los perjuicios que a la Corporación le había ocasionado el pago de 29.148.744 pesetas a diversas entidades bancarias a las que el contratista había endosado parte de las certificaciones. El Tribunal Supremo apreció que el funcionario había incurrido en negligencia grave en el cumplimiento de sus deberes, al prescindir del procedimiento de libramiento o intervención legalmente previsto y extender las certificaciones “como si se tratase de documentos que respondían a cantidades realmente debidas, sin adoptar ninguna precaución”.

Numerosos autores han denunciado y criticado la recalcitrante resistencia de las Administraciones públicas a ejercer dicha acción¹². La irresponsabilidad patrimonial de los agentes públicos que resulta de esta constante práctica se considera “notoriamente insana”¹³, principalmente por dos razones. La primera es que los contribuyentes no tienen por qué cargar con las consecuencias patrimoniales negativas de las conductas gravemente irregulares de los agentes de la Administración (BARCELONA LLOP, 2000, p. 39). “Los administradores deben responder patrimonialmente como cualquier otro ciudadano, asumiendo personalmente la obligación de indemnizar (...) Si incuestionable es el derecho de todo ciudadano a obtener plena reparación del daño sufrido como consecuencia de los servicios públicos, no menos lo es el derecho de todos a no soportar los gastos ocasionados por la soberbia, obcecación, cuando no negligencia y falta de preparación de los rectores de las Administraciones públicas” (GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, 1994, pp. 1473 y 1474). La segunda razón esgrimida es que dejar inmune al funcionario causante de la lesión perpetúa las condiciones que dieron origen a la misma (BARCELONA LLOP, 2000, p. 39), “desincentiva todo comportamiento atento y diligente de parte de los servidores de la Administración pública” (HERNÁNDEZ CORCHETE, 1999, p. 395); “el funcionario, que se sabe de antemano irresponsable, puede tender a descuidar o rebajar el grado de diligencia exigible en el cumplimiento de sus funciones” (CASINO RUBIO, 1999, p. 368). El hacerles responder, en cambio, contribuye a evitar la repetición de situaciones análogas (DE LA VALLINA VELARDE, 1997, p. 334), asegura el correcto desenvolvimiento de la actividad administrativa, constituye un incentivo para que los servidores públicos adopten medidas encaminadas a evitar daños similares¹⁴. La responsabilidad de los agentes administrativos cumple una finalidad preventiva y de control: lo primero, porque un funcionario civilmente irresponsable tiene menos incentivos para tomar precauciones dirigidas a prevenir daños y

¹² Por ejemplo, según BLASCO ESTEVE (1993, p. 435): “las Administraciones no ejercitan nunca dicha acción de regreso, con lo que el funcionario culpable queda impune, el servicio sigue funcionando igual de mal y el erario público es gravado innecesariamente. Un correcto funcionamiento de la institución resarcitoria exige sin duda la puesta en práctica de esta acción de regreso para corregir los abusos de algunos agentes públicos y impunidad en que siempre quedan”.

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1993, pp. 405 y 406) criticaban la versión originaria de la Ley 30/1992 por la razón de que “si las autoridades y funcionarios [eran hasta entonces] prácticamente irresponsables *de facto*, tras la reforma legal [estaban] más cerca de serlo *de iure*, lo cual [era] notoriamente insano”.

¹⁴ Según GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (1962, p. 210), “aparte de ser una exigencia de justicia (cualquiera que sea la *ratio* que se busque: enriquecimiento torticero, igualdad de cargas, etc.), es una norma de buena administración que obliga al agente a una vigilante atención”.

accidentes; lo segundo, porque en el momento en el que se enjuicie su responsabilidad, se examinará cómo han actuado él y, en general, la unidad administrativa de la que forma parte, dando lugar a un saludable control del funcionamiento de los servicios públicos, que permite detectar irregularidades y corregirlas, contribuyendo así a mejorar dicho funcionamiento (MIR PUIGPELAT, 2002, p. 1027).

1.3. La reforma efectuada por la Ley 4/1999. ¿Es obligatorio ejercer la acción de regreso?

Parece claro que las críticas doctrinales influyeron decisivamente en la redacción que la Ley 4/1999¹⁵ dio al artículo 145.2 de la Ley 30/1992¹⁶, donde ahora puede leerse que:

“La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso”.

La sustitución de la expresión “podrá exigir” por la de “exigirá de oficio” ha sido interpretada por la gran mayoría de los autores en el sentido de que ahora es obligado para la Administración ejercer la acción de regreso cuando concurren las circunstancias contempladas en el precepto. El legislador convierte en obligación lo que antes era una mera posibilidad¹⁷. Y es que —se ha llegado a decir— el mantenimiento del carácter potestativo de la acción de regreso, una vez eliminada la posibilidad de que los terceros perjudicados demanden directamente a los servidos

¹⁵ Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 12, de 14 de enero).

¹⁶ Así lo han estimado GONZÁLEZ PÉREZ (2006, p. 671; LÓPEZ ÁLVAREZ (1999, pp. 605 y 606); PARADA VÁZQUEZ (1999, p. 474). La solución establecida por la Ley 4/1999 es muy similar a la que había postulado LEGUINA VILLA (1993, p. 408): la Ley 30/1992 “debía haber obligado a la Administración —y no sólo permitido: *deberá* exigir en lugar de *podrá* exigir— a iniciar de oficio el procedimiento de repetición en los casos, al menos, en que el daño ya indemnizado a terceros haya tenido su origen en una conducta penalmente culpable del agente declarada por sentencia firme” (la cursiva es del original).

¹⁷ Vid., entre otros, BARCELONA LLOP (2000, pp. 44 y ss.); MARTÍN REBOLLO (2001, pp. 15 y ss.); GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2005, p. 411); PEÑA LÓPEZ (2005, pp. 5 y ss.). Según HERRERO DE EGAÑA ESPINOSA DE LOS MONTEROS (2002, p. 22), “la nueva redacción enfatiza la obligación de la Administración de proceder a exigir la responsabilidad patrimonial del funcionario, cuando a ello hubiere lugar, excluyendo la discrecionalidad administrativa en este campo”. En el ámbito local, ALONSO MAS (2003, pp. 1331 y 1332) estima que el art. 78.3 de la Ley 7/1985 ha sido derogado en este punto por el art. 145.2 de la Ley 30/1992.

públicos causantes del daño, hubiera sido “sencillamente escandaloso” (MIR PUIGPELAT, 2002, p. 1033).

Esta obligatoriedad resulta, sin embargo, un tanto matizada. Al margen de que no parece que existan en nuestro vigente Derecho procesal los mecanismos adecuados que permitan ejecutar forzosamente esta supuesta obligación en caso de que la Administración se resista a su cumplimiento¹⁸, debe notarse que el tenor literal del párrafo segundo del referido precepto ya indica que, aun concurriendo los requisitos de la acción de regreso establecidos en el párrafo anterior, las autoridades competentes tienen un cierto espacio de maniobra para decidir ejercerla o no ejercerla en atención a los diversos criterios allí enunciados. Éstos deben ser ponderados para decidir si se exige o no se exige responsabilidad al funcionario, con independencia de que también deban serlo a la hora de precisar la concreta cuantía de la indemnización que en su caso se le reclame¹⁹. Como muy bien ha señalado MARTÍN REBOLLO (2001, p. 17), este deber de ponderar “matiza (...) la pretendida obligatoriedad del ejercicio de la acción de regreso”, porque la Administración dispone de un gran margen de apreciación para efectuar esta ponderación. La existencia de un margen tal derivaría de: la indeterminación de los criterios enunciados por el legislador; el hecho de que éste no haya dicho cómo deben ser ponderados; y la posibilidad de que la Administración tenga en cuenta también otros criterios distintos de los mencionados en dicho precepto, posibilidad que se desprende de la expresión “entre otros” que en él se emplea. En la práctica –se ha sostenido–, “esta regulación constituye una pantalla de seguridad frente a la responsabilidad patrimonial de las autoridades y empleados públicos” (SÁNCHEZ MORÓN, 2006, p. 919). Y puede constatarse que, en el terreno de los hechos, las cosas siguen estando como estaban: pese a los categóricos términos de la nueva norma y el considerable tiempo transcurrido desde su entrada en vigor, todavía no se tienen noticias de que se haya utilizado alguna vez esta acción²⁰. Todo indica que esta figura prevista por la ley continuará haciendo el papel de un “bonito florero” (DÍEZ SÁNCHEZ, 2007, p. 216). La realidad es a veces demasiado tozuda.

2. Por qué no conviene que la Administración ejerza la acción de regreso contra el personal a su servicio

2.1. Una discutible explicación de la falta de ejercicio de la acción de regreso

A fin de explicar, que no de justificar, la recalcitrante resistencia de las Administraciones públicas a ejercer la acción de regreso, se han apuntado diversas causas. LEGUINA VILLA (1993, p. 408), por ejemplo, considera que pueden haber influido “la inercia administrativa contraria a esta figura de responsabilidad indirecta de la autoridad o funcionario, las resistencias corporativas o sindicales

¹⁸ Sobre la cuestión, vid. BARCELONA LLOP (2000, pp. 44 y ss.) y MIR PUIGPELAT (2002, p. 1049 y ss.).

¹⁹ MIR PUIGPELAT (2002, p. 1043) y HERRERO DE EGAÑA ESPINOSA DE LOS MONTEROS (2002, p. 21).

²⁰ Así lo advierte GONZÁLEZ PÉREZ (1994, p. 671).

y los altos costos políticos que, en algún caso, puede suponer la apertura de este procedimiento de repetición". En opinión de DÍEZ SÁNCHEZ (2007, p. 216), "mucho tiene que ver, si no todo, con la filosofía pública, con la responsabilidad compartida, con la ausencia de un interés o perjuicio propio, que impregna la esencia del quehacer público y que tan difícil por no decir imposible, resulta de superar".

Estas hipótesis no terminan de convencer. No se comprende, en primer lugar, por qué tales circunstancias han impedido absolutamente el ejercicio de la acción de regreso y, en cambio, no han evitado que las Administraciones públicas hayan actuado en no pocas ocasiones su potestad disciplinaria contra el personal a su servicio por la comisión dolosa o negligente de conductas lesivas para terceros y constitutivas de infracción.

Debería hacernos reflexionar, en segundo término, el hecho de que tampoco en el ámbito privado se ejerza casi nunca la acción, prevista en el artículo 1904 del Código civil, que permite al empresario que paga el daño causado por sus dependientes repetir de éstos la indemnización que hubiese satisfecho²¹. Esta circunstancia resta valor explicativo a la "inercia administrativa", al "coste político" y a la "filosofía pública" de quienes "disparan con pólvora de rey". Quedaría en pie, al menos con carácter provisional, el argumento de las presiones sindicales, que también existen en el mundo de la empresa privada, sin duda alguna. E igualmente podría traerse al campo público el argumento esgrimido por algún autor de que los empresarios nunca utilizan la acción de regreso como consecuencia de la "habitual insolvencia de los dependientes"²².

Sin embargo, resulta difícil imaginar por qué razón las empresas privadas, que suelen actuar movidas por el deseo de maximizar sus beneficios económicos, vayan a dejar de utilizar esta acción de repetición, al menos hasta el límite en el que sus empleados son solventes, cuando su ejercicio es lo más beneficioso para ellas, por muy injusto que esto les pueda parecer a sus trabajadores o a sus representantes sindicales. No sería descabellado pensar que si no ejercitan este derecho es porque, aunque suene paradójico, esto es lo más conveniente para sus propios intereses. SALVADOR CODERCH y GÓMEZ LIGÜERRE (2002, p. 18) han notado al respecto que "para un empresario no tiene sentido alguno demandar por la vía civil a su empleado si no le ha despedido antes y, normalmente, la amenaza de despido o de sanción disciplinaria bastarán. La práctica [consistente en que "los empresarios nunca demandan por vía de regreso a su sus empleados"] es sensata: las acciones de responsabilidad civil son muy caras de gestionar y la

²¹ Según ROCA I TRIAS (1998, p. 7), se trata de "uno de los derechos menos ejercitados en el mundo de la responsabilidad civil". Afirmo BARCELÓ DOMÉNECH (1995, p. 354) que esta acción "tiene, en la práctica, escasa o, mejor dicho, nula aplicación". Este dato, perspicazmente advertido por MIR PUIGPELAT (2006, p. 6), provoca en el autor cierto escepticismo (que no se apreciaba en su anterior estudio de 2002) acerca de la efectiva utilización práctica de la acción de regreso, habida cuenta de "las resistencias que toda organización (pública o privada) genera ante tales mecanismos internos de exigencia de responsabilidades".

²² Esta circunstancia es señalada por BARCELÓ DOMÉNECH (1995, pp. 354 y 355) como el principal motivo de la nula utilización de la acción de regreso del art. 1904 del Código civil, aunque también menciona como causas "su injusticia cuando la culpa del dependiente no reviste carácter grave o las malas relaciones que crearía en el seno de la empresa".

relación laboral no soportaría un pleito”. La misma función preventiva de la acción de regreso pueden cumplir otros instrumentos alternativos, como el establecimiento de cláusulas contractuales que asocien incrementos o reducciones salariales al historial profesional del empleado, o incluso la extinción de la relación laboral o profesional; “y, con frecuencia, las medidas salariales o las que inciden en la vigencia de la relación laboral serán más baratas de prever y de aplicar que las acciones individuales de regreso, que son de necesario ejercicio judicial, caso por caso. Además, es poco plausible creer que un empresario mantendrá intacta la relación laboral, pero que, al mismo tiempo, pleiteará civil y tranquilamente con su trabajador por hechos ocurridos precisamente en el marco de la relación laboral o con ocasión de ella”²³. En términos parecidos explica ZELAYA ETCHEGARAY (1995, pp. 574 y 575) por qué es tan infrecuente que el empleador ejerza la acción de repetición: “ello puede significarle graves problemas laborales en el interior de la empresa (por ejemplo, presión de los sindicatos, huelgas, descontento e insatisfacción del personal, desincentivo en la realización de tareas arriesgadas, etc.), sobre todo cuando se trata de daños fortuitos o accidentales donde han concurrido máquinas o instrumentos proporcionados por el propio empresario. Muchas veces es más sencillo despedir al dependiente inepto y más prudente dejar en paz al que ha causado un daño por un error o descuido inevitable, pero que, en general, se muestra apto para desarrollar la tarea encomendada”.

Así las cosas, tal vez debiéramos preguntarnos si la resistencia de las Administraciones públicas a ejercer la potestad de regreso no obedece, en gran medida, a que de este modo satisfacen mejor los intereses generales que representan.

2.2. Más piezas que no encajan. Las limitaciones de la responsabilidad de los funcionarios frente a la acción de regreso

Tampoco acaba de explicarse cabalmente la razón a la que obedecen dos llamativas especialidades características del régimen de responsabilidad patrimonial de los empleados públicos, tal como está configurado “sobre el papel” por el legislador. Aparentemente, éstos disfrutan de dos privilegios que no se reconocen al resto de los ciudadanos. El primero es que no responden de los daños causados por actuaciones simplemente negligentes, sino sólo cuando haya mediado dolo o culpa grave²⁴. El segundo es que la indemnización que ha de exigírseles puede ser inferior a la magnitud de los daños ocasionados; no siempre es necesario, pues, que los reparen integralmente.

²³ SALVADOR CODERCH, GÓMEZ LIGÜERRE, RUIZ GARCÍA, RUBÍ PUIG y PIÑEIRO SALGUERO (2002, p. 9).

²⁴ Debe notarse, sin embargo, que el art. 1904.II del Código civil, redactado de acuerdo con la Ley 1/1991, establece una regulación semejante: “Cuando se trate de centros docentes de enseñanza no superior, sus titulares podrán exigir de los profesores las cantidades satisfechas, si hubiesen incurrido en dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones que fuesen causa del daño”. Sobre la (difícil de encontrar) justificación de las diferencias existentes entre las soluciones establecidas en los dos párrafos del art. 1904 del Código civil, vid. MORENO MARTÍNEZ (1996, pp. 218 y ss.).

¿Por qué se privilegia de esta manera a los servidores públicos? Las mismas razones que suelen aducirse para justificar el ejercicio de la acción de regreso podrían dirigirse contra estas limitaciones de su responsabilidad. ¿Por qué razón deben soportar los contribuyentes el coste de los daños causados negligentemente por un funcionario? ¿No debilitan ambas limitaciones los estímulos adecuados para que los servidores públicos actúen con la diligencia debida, adoptando medidas preventivas proporcionadas a los daños que pueden provocar?

Las explicaciones que ocasionalmente se ofrecen no resultan muy convincentes. La limitación de la responsabilidad a los casos de culpa grave o dolo –se afirma– “trata de proteger al empleado por los errores o imprudencias que cometa, que son asumidos por la Administración que paga al dañado. Pero no hasta el punto de cubrir el daño intencionado o la impericia grave” (MARTÍN REBOLLO, 2001, pp. 17 y 18). Esta explicación no casa muy bien con las funciones que suelen predicarse de la acción de regreso. ¿Por qué razón hay que proteger al funcionario que negligentemente causa daños a terceros? ¿Acaso no merecen mayor protección los contribuyentes? ¿Por qué cargarles a ellos el coste de las imprudencias ajenas? ¿Qué incentivos tendrán entonces los funcionarios para evitar las negligencias no graves?

En relación con la posibilidad de reducir la indemnización, se ha dicho que “la finalidad resarcitoria (...) está ausente en la acción de regreso, a la que es ajena la noción de garantía patrimonial de víctima alguna. Y si la acción de regreso no tiene tras de sí un postulado resarcitorio, no es irrazonable que para la determinación de la cuantía a exigir al empleado público el legislador habilite la utilización de ciertas reglas que permiten ponderarla” (BARCELONA LLOP, 2000, p. 55). La premisa de la que parte este razonamiento es muy discutible, porque una de las finalidades que se atribuyen a la acción de regreso es, precisamente, la de evitar que los contribuyentes acaben convirtiéndose en las víctimas de las negligencias de los funcionarios. La acción de regreso sí persigue una finalidad resarcitoria. Lo que no empece que puedan existir mecanismos alternativos que permitan alcanzar más eficientemente este objetivo.

Se ha sostenido que esta segunda limitación deriva de un importante condicionamiento práctico: los daños que puede causar un funcionario o agente público pueden ser –y, de hecho, son normalmente– muy superiores a su sueldo; la posibilidad de reducir la indemnización constituiría una medida realista destinada a posibilitar el pago de la deuda (MIR PUIGPELAT, 2002, p. 1045). El argumento no es muy sólido. Si el objetivo es cobrar la deuda, nada se gana limitando de antemano la cuantía de la indemnización exigible, más bien al contrario. Si lo que se busca es que la Administración se resarza en la mayor medida de lo posible, lo que hay que hacer es exigir la reparación integral del daño, hasta donde lo permita el patrimonio del funcionario. La solución al problema de la insolvencia de los responsables no pasa por limitar el alcance de su responsabilidad. El razonamiento expuesto, además, tampoco explica por qué se utilizan para moderar la indemnización criterios que nada tienen que ver con la solvencia del deudor, tales como su grado de intencionalidad, su responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

La única explicación que se nos ocurre para este peculiar régimen de responsabilidad limitada es que el legislador haya experimentado sensaciones contradictorias ante el problema: es posible que a primera vista considerase justa la acción de regreso, pero también intuyese que algo inícuo había en ella. Y, como seguramente no tenía las cosas muy claras, acabó escogiendo la vía intermedia. La pega es que no siempre las soluciones salomónicas son las más justas.

2.3. Una explicación alternativa

Imaginemos que de aquí en adelante se ejerciera siempre la acción de regreso contra los empleados públicos que hubiesen causado negligentemente una lesión a un tercero por la que hubiese tenido que responder la Administración en cuya organización aquéllos están integrados. Imaginemos, además, que se les reclamara siempre el reembolso de la totalidad de la indemnización satisfecha por la Administración, cuando menos hasta el límite de su solvencia. Los peligros resultantes saltan a la vista. Incluso entre las filas de los más fervientes defensores del ejercicio de la acción de regreso hay quien advierte los inconvenientes que la misma entraña: la sola amenaza de su utilización “puede introducir un fuerte condicionamiento en el modelo y las pautas de comportamiento de los funcionarios, que podría conducir, a su vez, a un ejercicio defensivo, por conservador o inhibitorio de determinadas funciones públicas” (CASINO RUBIO, 1999, p. 369); “el miedo a tener que indemnizar puede hacer que actúen de manera muy conservadora, optando siempre por aquellas formas de actuación más conocidas, menos innovadoras (y de resultados más contrastados) y adoptando cautelas excesivas, innecesarias, demasiado caras” (MIR PUIGPELAT, 2002, p. 1027).

Es dudoso, sin embargo, que el ejercicio real de la acción de regreso produjese únicamente estos efectos secundarios. Es dudoso que la reacción de los funcionarios ante semejante amenaza consistiese simplemente en elevar su nivel de precaución por encima de lo socialmente deseable. Téngase en cuenta que la Administración no puede permitirse ni permitir excesos de precaución manifiestamente desmesurados. Repárese, asimismo, en que, muchas veces, ni siquiera adoptando pautas de conducta notablemente conservadoras pueden los funcionarios eliminar por completo el riesgo de provocar un accidente, o el riesgo de que parezca que lo han provocado. Siempre existe el peligro de que cometan puntualmente una grave negligencia, que puede dar lugar a daños de una extraordinaria magnitud. Así las cosas, es posible que la demanda de empleo público acabara cayendo en picado. Sólo los más incompetentes, los más insensatos, los peor informados o los más deshonestos estarían dispuestos a ocupar determinados puestos de trabajo en el sector público. Es probable que muy pocas personas capaces, razonables, bien informadas y honradas se arriesgaran a tener que pagar enormes cantidades de dinero por la posible comisión de ciertas equivocaciones, a menos, claro está, que se elevaran proporcionalmente sus retribuciones en la cuantía suficiente como para que pudieran contratar un seguro que cubriese sus responsabilidades frente al ejercicio de una eventual acción de regreso, o a menos que la Administración les pagara directamente el seguro, tanto da. Éste sería seguramente el punto al que acabaría llegándose. De hecho, ese fue el resultado al que se llegó en algunos ámbitos –v. gr., el de la sanidad– en los que los empleados públicos causantes

del daño podían y solían ser demandados directamente por las víctimas, con arreglo a la legislación a la sazón vigente²⁵. Pues bien, a la Administración que pretende incorporar y mantener empleados de un nivel de calidad aceptable le sale más barato asumir directamente el coste de los daños causados negligentemente por aquéllos que subirles el sueldo para que puedan pagarse un seguro²⁶. La Administración se ahorra los costes que engendraría la gestión por parte de las compañías aseguradoras de todos esos contratos de seguro y el correspondiente beneficio empresarial de las mismas. Las que salen perdiendo son las referidas compañías.

Uno puede pensar que ésta es una mala solución, porque hace desaparecer un elemento que estimula la conducta diligente del funcionario, que previene la producción de daños. Si sobre el funcionario no pesa la amenaza de responder con su patrimonio por los daños causados imprudentemente, éste carecerá de los incentivos adecuados para actuar con el nivel óptimo de cuidado. Debe notarse, no obstante, que la solución alternativa entraña un riesgo similar. Si el funcionario es mínimamente sensato, contratará un seguro que cubra su responsabilidad frente a la acción de regreso, con lo que desaparecerán los incentivos económicos que le impulsaban a actuar de manera diligente, ya que el coste de los accidentes que a partir de entonces provoque ya no los va a asumir él, sino la compañía aseguradora. El aseguramiento puede provocar, pues, que las precauciones adoptadas disminuyan por debajo de lo que sería socialmente deseable. Es muy probable, ciertamente, que las compañías aseguradoras traten de mitigar este denominado “riesgo moral”, por ejemplo, exigiendo antes de contratar primas superiores a los funcionarios que parecen más “peligrosos”, u otorgando posteriormente bonificaciones a los que acrediten bajos índices de siniestrabilidad, o a los que hayan tomado determinadas precauciones encaminadas a prevenir daños (v. gr., a los que realizan ciertos cursos de formación)²⁷. Pero muy difícilmente conseguirán eliminar dicho riesgo por completo.

No es demasiado atrevido sostener que la Administración puede reducir más eficientemente que las compañías de seguros el riesgo moral derivado del hecho de que sus funcionarios estén “asegurados” (asegurados bien porque han contratado un seguro o bien porque *de facto* no existe la acción de regreso). La Administración, además de poder otorgar también “bonificaciones” de diversa índole a sus empleados que más correctamente hayan desempeñado sus tareas, tiene la importante ventaja de que posee mejor información que dichas compañías sobre lo peligrosos que son tanto dichos empleados, como los puestos de trabajo desempeñados por ellos. Otra importante ventaja es que la Administración puede controlar y dirigir la actividad de sus funcionarios “asegurados”; puede, por ejemplo, vigilar especialmente y exigir mayor diligencia a

²⁵ MIR PUIGPELAT (2002, p. 1055) observa cómo “de hecho, ya hay bastantes funcionarios y agentes públicos que están asegurados (el personal sanitario, por ejemplo), si bien su póliza no la suelen pagar ellos, sino la Administración de la que forman parte”.

²⁶ Otro problema distinto es si está o no justificado que las Administraciones públicas contraten un seguro que cubra su propia responsabilidad patrimonial. En contra, vid., por ejemplo, HUERGO LORA (2003, pp. 3 y ss.). A favor, vid., por ejemplo, ARQUILLO COLET (2004, pp. 10 y ss.).

²⁷ Cfr., por ejemplo, GÓMEZ LIGÜERRE, CAMÍ CAMPAMÀ y SÁNCHEZ ÁLVAREZ (2003, pp. 15 y ss.).

los más descuidados, asignar las tareas más peligrosas a los más competentes, evitar que los menos cautos ocupan los puestos de mayor riesgo, etc. Y, en fin, la Administración tiene la posibilidad de prevenir la realización de conductas dañinas por parte del personal a su servicio mediante un adecuado ejercicio de la potestad disciplinaria. Obsérvese que muchas de las acciones gravemente culposas que sobre el papel permitirían el ejercicio de la acción de regreso constituyen también infracciones disciplinarias, conminadas con sanciones que, sin duda alguna, poseen una notable eficacia disuasoria²⁸. La inexistencia de la acción de regreso, en suma, no elimina totalmente los incentivos económicos que tiene el funcionario para comportarse como es debido.

Pues bien, si la Administración puede prevenir más eficientemente este riesgo moral, resulta muy razonable que sea ella la que lo asuma²⁹. Eso la estimulará a ejercer adecuadamente sus potestades de vigilar, dirigir y, en su caso, sancionar a sus funcionarios. Se crea de esta manera un estímulo que no existiría si el riesgo moral fuese soportado por las compañías aseguradoras.

2.4. ¿Conviene distinguir entre empleados públicos y autoridades?

En las Administraciones públicas se integran individuos a los que se aplican regímenes jurídicos muy diversos. En lo que ahora interesa, podríamos distinguir entre aquellos, llamémosles empleados o dependientes, sometidos a los poderes disciplinarios, de control, dirección y vigilancia que ejercen otras personas pertenecientes a la misma organización administrativa y aquellos, llamémosles autoridades, que no están sujetos a dichos controles y que, por lo tanto, gozan de una cierta independencia funcional y orgánica (piénsese, por ejemplo, en el Alcalde y los Concejales de un Ayuntamiento). A pesar del tenor literal del artículo 145 de la Ley 30/1992, que alude explícita e indistintamente tanto a las “autoridades” como al restante “personal al servicio” de la Administración, cabría preguntarse si unos y otros merecen recibir el mismo trato en punto al (no) ejercicio de la acción de regreso. Pudiera considerarse justificada la diferencia por la circunstancia de que el riesgo moral consistente en que los “asegurados” no adopten las debidas precauciones es probablemente mayor en el caso de las autoridades que en el de los empleados, pues aquéllas, a diferencia de éstos, no están sujetos a los referidos poderes.

Debe señalarse, sin embargo, que aquí la ausencia de controles –y, por lo tanto, de incentivos para adoptar precauciones– no es total, ni mucho menos. Existen numerosos mecanismos de control político que estimulan la actuación diligente de las autoridades y que compensan, cuando

²⁸ A juicio de Díez SÁNCHEZ (2007, p. 214), la acción de regreso no hace “más por la elusión de conductas reprobables que la amenaza de un expediente disciplinario”.

²⁹ Como señalan SALVADOR CODERCH,, GÓMEZ LIGÜERRE, RUIZ GARCÍA, RUBÍ PUIG y PIÑEIRO SALGUERO (2002, pp. 15 y ss.), “de la misma manera que en el mundo de la empresa privada los mecanismos de control interno, salarial y, en el límite, disciplinarios que el empresario tiene a su disposición le permiten gestionar su empresa de mejor manera que lo haría si hubiera de recurrir a una acción judicial de responsabilidad civil por cada accidente causado o cocausado por uno de sus trabajadores que diera lugar a responsabilidad civil, el sistema administrativo ahorra costes terciarios de gestión de los accidentes y de su reparación si recurre a los instrumentos que la legislación funcional pone a disposición de los gestores públicos”.

menos en parte, la falta de controles jerárquicos³⁰. Cabe mencionar aquí, por poner algunos ejemplos, las diversas formas bajo las cuales los ciudadanos pueden participar, directamente o a través de sus representantes, en la organización y en el funcionamiento de las Administraciones públicas (v. gr., en el Pleno de los Ayuntamientos), el derecho que los mismos ostentan de acceder a la información relativa al funcionamiento de los servicios públicos y, en última instancia, la posibilidad que tienen de remover de sus cargos a las autoridades poco diligentes a través de las elecciones que periódicamente se celebran. Es plausible estimar que los ciudadanos, en virtud de tales mecanismos, están mejor pertrechados que las compañías de seguros para reducir el riesgo moral que encierra el “aseguramiento” de las autoridades administrativas. Es por ello razonable que no deban existir diferencias entre autoridades y empleados por lo que se refiere a la acción de regreso.

2.5. Acción de regreso y dolo

Creo, por el contrario, que sí debería distinguirse en función del carácter intencionado o culposo de la lesión. La Administración debería ejercer la acción de regreso cuando los daños hayan sido causados dolosamente, lo cual, por lo demás, muy rara vez ocurre. Las mismas poderosas razones que siempre han llevado al legislador español a excluir la cobertura de los siniestros causados por la “mala fe del asegurado”³¹ justifican que los funcionarios que hayan provocado intencionadamente una lesión a terceros no gocen de inmunidad —no queden *de facto* “asegurados” — frente al ejercicio de la acción de regreso por parte de la Administración.

Permitir que los empleados públicos queden asegurados frente a los daños que éstos provoquen de manera intencionada es verdaderamente descabellado, pues resulta muy costoso para la Administración y no reporta beneficio alguno a los empleados honestos. Dicho con otras palabras, no asegurar los daños dolosos supone un importante ahorro para la Administración, sin que ello perjudique un ápice a los funcionarios íntegros, pues éstos siempre tienen la posibilidad de eludir dicha responsabilidad a un coste cero: tan sólo deben abstenerse de provocarlos voluntariamente. A los únicos a los que podría aprovechar —y atraer— una regulación tal es a los

³⁰ En este sentido, SALVADOR CODERCH, GÓMEZ LIGÜERRE, RUIZ GARCÍA, RUBÍ PUIG y PIÑEIRO SALGUERO (2002, pp. 16 y 17) consideran que el remedio contra las posibles disfunciones que en el Derecho español provoca el “blindaje” de autoridades y funcionarios frente al ejercicio por parte de los ciudadanos de acciones de responsabilidad civil “se encuentra mayormente en la acción política, que puede compensar las insuficiencias de la tutela judicial: la responsabilidad política de cargos electos y altos cargos permite soslayar el riesgo moral derivado de una posible colusión entre gestores y servidores de la cosa pública, entre políticos y funcionarios”.

³¹ El artículo 19 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro, dispone que “el asegurador estará obligado al pago de la prestación, salvo en el supuesto de que el siniestro haya sido causado por mala fe del asegurado”. El art. 76 del mismo texto legal, en relación con el seguro de responsabilidad civil, establece que “el perjudicado o sus herederos tendrán acción directa contra el asegurado para exigirle el cumplimiento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio del derecho del asegurador a repetir contra el asegurado, en el caso de que sea debido a conducta dolosa de éste, el daño o perjuicio causado a tercero”. Sobre las razones a las que obedece esta regulación, vid. GÓMEZ POMAR y ARQUILLO COLET (2000), a quienes sigo sustancialmente.

“funcionarios-delinquentes”, que obtengan algún tipo de utilidad derivada de la causación intencionada de un daño.

El problema es que en la práctica no siempre es fácil distinguir entre dolo y culpa, por lo que existe el riesgo de que los encargados de enjuiciar la conducta del funcionario —la Administración y, en última instancia, los Tribunales— consideren que éste ha actuado dolosamente y le exijan la reparación de los daños ocasionados cuando, en verdad, éste no los causó de manera intencionada, sino “tan sólo” negligentemente³². Si este riesgo alcanza niveles significativos, es probable que se produzca una disminución indeseable del atractivo del empleo público y, correlativamente, de su demanda, pues los funcionarios no pueden ponerse a cubierto del mentado riesgo mediante la contratación de un seguro. Una manera de reducir dicho riesgo sería poner suma cautela en la utilización de la acción de regreso: ejercerla sólo en los casos en los que, sin duda alguna, pueda constatarse que el servidor público provocó el daño dolosamente.

3. Reflexión final

Si, como hemos visto, hay sólidas razones que justifican que la Administración no reclame de sus empleados que hayan causado negligentemente daños a terceros el reembolso de la indemnización satisfecha, no parece a primera vista que convenga seguir manteniendo *de iure* esta figura de la acción de regreso, ya inexistente *de facto*. Se ha dicho, no obstante, que este “bonito florero” jurídico permite “tranquilizar conciencias” y “advertir que el Derecho ofrece un arsenal completo (de cierre) de la exigencia de responsabilidades” (DÍEZ SÁNCHEZ, 2007, p. 216). Mi modesta opinión es que ni para eso sirve. Es más, el mantenimiento de este elemento decorativo puede producir efectos perversos, contraproducentes.

Ni los funcionarios ni los ciudadanos merecen que se les tenga por tontos. Es probable que al cabo del tiempo acaben cayendo en la cuenta de que la acción de regreso no existe realmente. Llegado el momento, la misma ya no tendrá eficacia disuasoria alguna sobre la conducta de los funcionarios, ni tranquilizará conciencias, y nadie seguirá creyendo que el Derecho ofrece un arsenal completo de exigencia de responsabilidades. Más aún, lo previsible es que el incumplimiento por parte de las Administraciones públicas de una norma jurídica formalmente vigente produzca precisamente el efecto contrario. Puede provocar que los ciudadanos se sientan defraudados por las autoridades administrativas, que aumente su desconfianza en ellas, que se acentúe su impresión de que éstas actúan corrupta, corporativista e irresponsablemente, persiguiendo su beneficio privado en detrimento del interés general, que las mismas pierdan legitimidad. Puede producir, además, un cierto “efecto contagio”, propiciando, por ejemplo, que no se exija responsabilidad a los funcionarios por los daños que hayan causado dolosamente, o que no se ejerza como es debido la potestad disciplinaria ante la comisión de imprudencias

³² Como advierten GÓMEZ POMAR y ARQUILLO COLET (2000, p. 3), “si existe una no despreciable probabilidad de que una conducta negligente sea confundida *ex post* con una conducta dolosa, sí habrá un riesgo añadido para el potencial causante derivado de aceptar una póliza con exclusión de cobertura de dolo”.

tipificadas como infracciones. El mantenimiento *de iure* de la acción de regreso entraña también el peligro de que la Administración la utilice eventualmente. Si tal ocurre, a los mentados efectos perversos habría que añadir otros. No sólo es muy probable que el ejercicio selectivo de la referida acción constituya una discriminación, sino que también se está abonando el campo para que las autoridades incurran –o para que los ciudadanos crean que incurren– en abusos, arbitrariedades y actuaciones desviadas³³. Convendría, en fin, eliminar *de iure* la posibilidad de ejercer la acción de regreso en el caso de los daños causados negligentemente por los agentes públicos.

4. Bibliografía citada

María José ALONSO MAS (2003), “Artículo 78”, en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Civitas, Madrid.

Begoña ARQUILLO COLET (2004), “Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Sanitaria”, *InDret 1/2004* (www.indret.com).

Javier BARCELÓ DOMÉNECH (1995), *Responsabilidad extracontractual del empresario por actividades de sus dependientes*, Madrid, McGraw-Hill.

Javier BARCELONA LLOP (2000), “La acción de regreso en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 105, pp. 37 y ss.

Avelino BLASCO ESTEVE (1993), “La responsabilidad patrimonial de la Administración”, en *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, con Juan Alfonso Santamaría Pastor y otros, Carperi, Madrid.

Miguel CASINO RUBIO (1999), “El Derecho sancionador y la responsabilidad patrimonial de la Administración”, *Documentación Administrativa*, 254-255, pp. 339 y ss.

José Luis DE LA VALLINA VELARDE (1997), “Responsabilidad patrimonial de autoridades y funcionarios”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 274-275, pp. 331 y ss.

Juan José Díez SÁNCHEZ (2007), “Las acciones de regreso contra autoridades y funcionarios públicos”, en *La responsabilidad civil y su problemática actual*, coord. Juan Antonio Moreno Martínez, Dykinson, Madrid.

³³ Cfr. HIERRO (2003, pp. 177 y ss.), en relación con los efectos de las “normas perversas”, que serían aquellas generalmente incumplidas y generalmente inaplicadas que eventualmente se aplican.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (1984), *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, 1956, reimpr. Civitas, Madrid.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1993), *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 4ª ed., t. II.

--- (2005), *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 10ª ed., t. II.

Carlos GÓMEZ LIGÜERRE, María CAMÍ CAMPAMÀ y SÁNCHEZ Víctor ÁLVAREZ (2003), "Ciclomotores y seguro. Daños personales causados por ciclomotores y seguro obligatorio", *InDret 3/2003* (www.indret.com).

Fernando GÓMEZ POMAR y Begoña ARQUILLO COLET (2000), "Daños dolosos y seguro", *InDret 3/2000* (www.indret.com).

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (2006), *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid.

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO (1994), *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid.

José Luis GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (1962), "Funciones públicas y acciones de responsabilidad civil", *Revista de Administración Pública*, 39, pp. 187 y ss.

Juan Antonio HERNÁNDEZ CORCHETE (1999), "Artículo 145", en *La reforma del procedimiento administrativo*, coord. José Luis Piñar Mañas, Dykinson, Madrid, pp. 393 y ss.

Juan Manuel HERRERO DE EGAÑA ESPINOSA DE LOS MONTEROS (2004), "La responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas", *InDret*, 4/2004 (www.indret.com).

Liborio HIERRO (2003), *La eficacia de las normas jurídicas*, Ariel, Barcelona.

Alejandro HUERGO LORA (2003), "El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones públicas", *InDret 3/2003* (www.indret.com).

Jesús LEGUINA VILLA (1993), "La responsabilidad patrimonial de la Administración y de sus autoridades y personal a su servicio", en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, dirs. Jesús Leguina Villa/Miguel Sánchez Morón, Tecnos, Madrid.

Eugenio LÓPEZ ÁLVAREZ (1999), *La reforma del procedimiento administrativo*, coord. Pascual Sala Sánchez, Tirant lo Blanch, Valencia.

Gracia LUQUE TORRES (1997), "Notas sobre la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos", *Actualidad Civil* 4/1997, pp. 1015-1029.

Luis MARTÍN REBOLLO (2001), "La acción de responsabilidad contra los profesionales sanitarios (Algunas reflexiones sobre la responsabilidad pública y la responsabilidad personal de los empleados públicos)", *Derecho y Salud*, 9-1, pp. 9 y ss.

Susana MARTÍNEZ NOVELLA (2002), "La responsabilidad civil, penal y administrativa de las autoridades y los funcionarios", *Cuadernos de Derecho Local*, 0, pp. 75 y ss.

Oriol MIR PUIGPELAT (2002), "Funcionaris responsables. La responsabilitat civil del personal al servei de l'Administració", *Revista Jurídica de Catalunya*, 4, pp. 1023-1058.

--- (2006), "Sin opción", *InDret* 3/2006 (www.indret.com).

Juan Antonio MORENO MARTÍNEZ (1996), *Responsabilidad de centros docentes y profesorado por daños causados por sus alumnos*, McGraw-Hill, Madrid.

Andrés E. NAVARRO MUNUERA (1994), "La regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas", en *Administración pública y procedimiento administrativo*, coord. Joaquín Tornos Mas, Bosch, Barcelona.

Ramón PARADA VÁZQUEZ (1993), *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Marcial Pons, Madrid.

— *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Marcial Pons, Madrid, 2ª ed., 1999.

Fernando PEÑA LÓPEZ (2005), "La vía de regreso: un medio a disposición de la Administración Pública (y su aseguradora) para exigir responsabilidad civil a su personal", *Práctica de Derecho de Daños*, 30, pp. 5 y ss. (versión electrónica: LA LEY 4414/2005).

Enrique RIVERO YSERN (1973), "La responsabilidad civil del funcionario público frente a la Administración", *REVL*, 177, , pp. 1 y ss.

Encarnación ROCA I TRÍAS (1998), "La acción de repetición prevista en el artículo 1904 del Código Civil", *Anuario de Derecho Civil*, 51-1, pp. 7-40.

Pablo SALVADOR CODERCH y Carlos GÓMEZ LIGÜERRE (2002), "Respondeat Superior II", *InDret* 3/2002 (www.indret.com).

Pablo SALVADOR CODERCH, Carlos GÓMEZ LIGÜERRE, Juan Antonio RUIZ GARCÍA, Antoni RUBÍ PUIG y José PIÑEIRO SALGUERO (2002), "Respondeat Superior I", *InDret 2/2002* (www.indret.com).

Miguel SÁNCHEZ MORÓN (2006), *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid.

Pedro ZELAYA ETCHEGARAY (1995), *La responsabilidad civil del empresario por los daños causados por su dependiente: naturaleza y requisitos*, Aranzadi, Pamplona.