

no causa responsabilidad alguna al comitente. Teoría no acogible: entonces, si fuese verdadera, debería extenderse á toda forma de comisión, y no únicamente á ésta, que pertenece á la razón de derecho público; y no existe motivo bastante que demuestre que se pueda únicamente restringir á tal forma. Determinada la comisión, la representación, la responsabilidad existe cuando concurren los términos descritos para definir la injuria como causada por el representante; puede muy bien acontecer que el acto salga de los términos de la representación; pero entonces no es por el grado de culpa, sino más bien por otra causa, porque no se da la responsabilidad del representado.

261. El Alcalde tiene facultad para consentir á los particulares ciertos actos, por ejemplo, espectáculos, fiestas públicas, ejercitando, con la autorización que concede, funciones de representante del Gobierno, ó bien las de representante del Municipio. Ahora: si concedida la autorización por el acto autorizado se causa injuria, ¿podrá el ofendido dirigir la acción de responsabilidad contra el Alcalde y la entidad que representaba al dar la autorización que se le pidió?

Presentada la cuestión de forma tan general, conviene observar que todo se reduciría á indagar hasta dónde el Alcalde obra *jure*, según la facultad dada por la ley. Ahora bien: en este caso especial no se trata de un *derecho* que el particular tenga de obtener autorización, sino, por el contrario, que tiene el Alcalde de concederla ó no, según le parezca más conveniente: por consecuencia, no debería existir responsabilidad si la resolución entra en las facultades que le están consentidas. Esto en cuanto á lo general. Pero si el Alcalde hubiese concedido la autorización sin tener en cuenta las condiciones favorables al acontecimiento dañoso, y que se referían á la localidad indicada ó al modo por el cual el acto autorizado debía desenvolverse y cumplirse, y que él debía y podía conocer, existiría ciertamente la culpa, y se deduciría su responsabilidad como

representante, y la de la entidad representada. ¿No debía en el interés del público ordenar aquella medida que por la ley y por los reglamentos tenía facultad de imponer? Ninguna objeción en contrario podría regir; porque si la suya es una facultad que ejercita legítimamente y respecto á su actuación tiene amplitud de apreciar y proveer, debe resolverla por lo mismo, cuidando del interés público.

Así expuesto, es evidente que si, concedida la autorización, el daño ha acontecido por pura negligencia de quien la obtuvo, no se podría por ello inferir justamente la responsabilidad del Alcalde y de la entidad representada: el Alcalde ha obrado *jure*, consintiendo la autorización en virtud de que no podía presumirse que ninguna injuria se cometiera, si se hubiese efectuado regularmente: la culpa en la ejecución no puede por ello retrotraer al Alcalde la responsabilidad (1).

262. Respecto á la relación de comisión entre el Municipio y sus agentes, no parece que se pueda mover duda. El agente ejercita las funciones que los reglamentos municipales le imponen, en interés directo é inmediato del Municipio á cuyo servicio está: es su representante, y como tal obliga al representado á responder cerca de terceros de la injuria que pueda cometer en el ejercicio de sus funciones.

Esta aplicación no debería ser controvertida ni siquiera admitiendo la teoría, aquí combatida, del concurso necesario de la elección y vigilancia á fin de que se tenga como válida la relación de comisión: es la administración municipal (2) la que nombra sus agentes, y ejercita sobre ellos una vigilancia inmediata. Según la construcción general propuesta sobre la representación, bastará, pues, decir que entre el Municipio y el agente que nombra intercede esta relación ju-

(1) V. Ap. Montpellier, 28 Mayo 1900, cit. V. en cuanto al obrar *jure*, el cap. XVIII.

(2) V. Cas. fr., 23 Junio 1897, cit. Cons. y conf. ALMERAS-LATOUR, en *J. du P.*, 1881, I, 625 (n.).

rídica, y el agente, obrando en calidad de tal, es comisionado de la administración municipal (1).

Podría tenerse motivo de duda cuando se observase la naturaleza de las funciones confiadas al agente, y se admitiese la distinción de la doble manera de ser de la personalidad del Municipio, como se muestra por muchos para el Estado; pero se ha visto que la distinción no rige, y, por consiguiente, falta la posibilidad de la objeción. Por lo que, según la teoría propuesta, mal se justificaría la decisión que no hace cargo al Municipio de los daños derivados del hecho que un agente suyo haya ocasionado injustamente ocasionando contravención á cargo de alguno (1); acogida la doctrina combatida y rechazada, la resolución sería ésta con con el concepto sobre el cual hemos construído, esta responsabilidad no debería encontrar razón de duda. Fuera del caso, se entiende, que de modo manifiesto no resulte haber el agente con su acto traspasado los límites en que el cargo le ha sido sometido, pues entonces el acto sería personal; pero la decisión dependería entonces del modo de considerar el hecho en relación á la comisión, y no del concepto deducido del poder soberano, del *jus imperii* informador del acto respecto al que se cometió la injuria.

263. La resolución acogida conforme á los principios generales, respecto á los agentes del Municipio, se aplica en su totalidad á todos los empleados á quienes se haya comisionado un servicio municipal cualquiera. Por ello también los daños que los bomberos contra incendios ocasionen injustamente en el ejercicio de sus funciones, y en los que se empeña la responsabilidad personal del agente, obligan al Municipio (comitente) al resarcimiento (2); se ha dudado si tal responsabilidad existe cuando ha sido inferido (ilegítimamente) por bomberos que no estuviesen al servicio

(1) Cas. Roma, 30 Diciembre 1899 (*Legge*, 1900, I, 438).

(2) Cas. fr., 3 Enero 1883 (*J. du P.*, 1883, I, 851). V. á propósito la relación de ALMERAS-LATOUR (p. cit.).

del Municipio donde hubiera ocurrido el fuego, pero requeridos por éste por faltar ó no ser bastantes los propios, ó bien aceptados, si se ofrecieron espontáneamente, y con fundamento se ha sostenido la afirmativa (1). Bien, según los principios aquí desenvueltos acerca de la entidad de la representación como fundamento de la responsabilidad por los hechos del comisionado; pues mal se puede declarar la decisión con los conceptos de la *elección* y *vigilancia* generalmente admitidos (2).

El parecer sobre la cuestión especial reseñada, se entiende que va sujeto á las limitaciones que puede sugerir la presencia de fuerza mayor; pero de este elemento y del modo jurídico que ha de aparecer se hablará en su lugar (3).

264. Los mismos principios se imponen al resolver que se hará de las cuestiones de responsabilidad por daños derivados de culpa de los ingenieros al servicio del Municipio, ó cuyo oficio haya sido solicitado para un objeto especial por la administración. En uno y otro caso, el ingeniero es siempre respecto al Municipio un arrendador de servicios, un comisionado suyo, y, por consiguiente, la culpa que le es imputable como causa de injuria en el ejercicio de sus funciones, da origen á la responsabilidad del comitente; y en esto la jurisprudencia ha hecho aplicación exacta de la ley, considerando responsabilidad del Municipio la negligencia con la que el arquitecto empleado por él haya procedido al formar los planos de una construcción, ó al dirigir los trabajos para erigirla, ó al comprobar la solidez de una obra conforme al encargo recibido de la autoridad mu-

(1) Sent. cit. en la n. preced. Y ALMERAS-LATOUR: «qu'importe dans l'espèce que l'auteur du fait dommageable appartint à une commune autre que celle de C.? L'autorité municipale soit qu'elle requière, soit qu'elle accepte le concours de sapeurs-pompiers, tels que la loi les a organisés, se soumet implicitement, *mais nécessairement* aux conséquences des mesures que peuvent être prises».

(2) V. también Cas. fr., 15 Enero 1866 (*J. du P.*, 1866, 127).

(3) V. el cap. XVIII.

nicipal: el daño producido por la ruina induce, con la responsabilidad del arquitecto comisionado, la del Municipio comitente (1).

264 bis. El cual es también comitente, y debe por tanto responder de las malas acciones de sus comisionados lo mismo respecto de los profesores á quienes está confiada la educación é instrucción elemental: la razón de esta obligación es la que ya se señaló hablando de la responsabilidad del Estado, á saber: la necesidad de que la instrucción se dé estrictamente conforme á los programas, no teniendo aquí el profesor, en razón de su cargo, aquella libertad en los actos internos y externos del pensamiento y de sus manifestaciones, que son vida de la enseñanza superior. Y no se trata aquí de la responsabilidad de los directores de colegios, de pensiones ó de preceptores, como se dirá más adelante, sino de la responsabilidad de los maestros, respecto de los cuales todos tienen derecho á exigir que den la educación elemental en los términos y formas que las leyes y las disposiciones especiales imponen ó consienten. Cualquiera desviación de estas normas engendra, con el daño, la responsabilidad; y por el objeto de la injuria, daño mayor que éste no se puede pensar; pues ofende, no sólo al individuo, sino á la sociedad que queda enteramente lesionada. Y no importa que los maestros sean nombrados con ciertas formalidades ó que el Estado ejerza inspección sobre ellos; pues en razón de su mala vigilancia, también la responsabilidad del Estado entrará en cuestión y podrá el Municipio dirigirse contra él; pero mientras la instrucción elemental esté á cargo de los Municipios, la responsabilidad descrita por vía de comisión no parece susceptible de grandes dificultades.

264 trip. Estas aplicaciones muestran suficientemente la justicia de la observación defendida respecto á la responsabilidad del representado por los hechos ilícitos del represen-

(1) V. Cas. fr., 23 Junio 1897 (*J. du P.*, 1898, I, 230).

tante. Y no parecerá ciertamente superfluo advertir cómo el desarrollo lógico de los principios (en conformidad también á la equidad por muchos autores invocada en la interpretación de la ley) mueve alguna vez á la jurisprudencia á dar á la ley su correcto significado y la debida extensión, sin sujetarse á aquellos principios directivos deducidos de la distinción de las varias actitudes jurídicas en la misma persona, y en las cuales la ley, como si fuera razón común, mal se informa.

§ 2.

(Continuación.) — La responsabilidad del Municipio por la cesantía de los empleados.

SUMARIO: 265. Teoría.

265. El estudio particularizado de la regla acerca de la responsabilidad del Municipio por los hechos ilícitos de sus representantes sugeriría examinar aquí si esta carga existe, y cómo y dentro de qué límites, á causa de cesantía de los empleados municipales: al menos, cuando se afirma y se quiere demostrar que ésta carece de justo motivo, y que procede de discordia entre el empleado despedido y las personas ó alguna de las personas que componen la Administración. Clara es la relación entre la cuestión propuesta y la materia que estudiamos; el Consejo municipal tiene facultad para decretar la cesantía de los empleados (1) municipales, y el Consejo provincial á los que están adscritos á los cargos y establecimientos provinciales (2); la Junta municipal (3) y la Diputación provincial (4) tienen también facultad de licenciar: la una, á propuesta del Alcal-

(1) Ley municipal y provincial, texto único, 4 Mayo 1898, n. 126, 25.º

(2) Ley cit., art. 217, 17.º

(3) Ley cit., art. 135, 2.º

(4) Ley cit., art. 225, 5.º

de, á los servidores del Municipio; la otra, á los asalariados á cargo de la Provincia. Se trataría, pues, de responsabilidad del Municipio y de la Provincia por una resolución emitida por sus respectivos representantes.

La cuestión, sin embargo, debe ser planteada en otra forma: de aquí que dejemos su examen para otro lugar más conveniente. La Provincia y el Municipio, ¿tienen facultad de despedir cuando quieran á sus empleados y asalariados? Su acción, ¿tendrá por esto en todo caso el carácter de ejercicio de un *derecho*? ¿No ocasionará, por consiguiente, responsabilidad? De esta forma, el sitio propio de la investigación parece que sea el lugar del tratado en que se examinen las causas eliminadoras de la culpa, entre las cuales es máxima la acción *jure*; y la ley misma, al dar á los cuerpos revestidos la facultad de ordenar la cesantía quiere que tenga lugar en la forma observada conforme al derecho (1). En el caso especial, pues, surgirían otras dos cuestiones, prejudicial la una, accesoria la otra: investigar si la reparación de los daños es debida en dependencia de contrato; y si comprobada la malquerencia personal de alguno, ó de los miembros todos componentes de la Administración, queda al empleado acción personal por daños contra éstos.

Pero aun enviando á esta parte especial el ulterior desarrollo del asunto, es bueno observar aquí que mal se puede referir siempre, la cesantía á culpa estrictamente aquiliana; por lo general, la culpa es contractual, porque á contrato se refiere la razón de la relación entre el Municipio y la Provincia, y aun el Estado (2), y los emplea-

(1) Se refieren á esto las resoluciones acerca de las medidas disciplinarias contra los empleados civiles y militares del Estado.

(2) V. el cap. preced., § 2. En este sentido, v. también MORTARA, *Comm. alle Leggi di Proc. civ.*, 2.^a edición, I, n. 375 y sigts.; Cas. Roma (refiriéndose especialmente á la declaración de competencia de la autoridad judicial), 7 Marzo 1904 (*Giur. it.*, 1904, I, 1, 502); 16 Abril 1904 (*id.*, I, 1, 679); Ap. Florencia, 26 Marzo 1904 (*id.*, 1904, I, 1.056 en nota). Conforme Cas. Florencia, 19 Mayo 1904 (*id.*, loc. cit.).

dos ó asalariados, entre los cuales existe sólo la diferencia de los lugares ó del tiempo de servicio; pero de otro lado no se puede limitar por la razón del contrato el derecho de estas entidades al licenciamiento, porque la índole de la comisión sale de los límites del puro derecho privado para entrar en el derecho público, el cual, con el privado, da la entidad jurídica de la relación.

De aquí, aparte las disposiciones especiales que gobiernan el estado de los empleados (y en materia tan gravemente delicada, para el buen orden de los servicios públicos, se necesitaría, por el contrario, una disposición general) y que protegen en cierta medida las condiciones de las varias clases de empleados del Estado ó del Municipio (1), la protección administrativa establecida para regular el justo ejercicio de esta facultad, que es de la naturaleza de la relación entre el Municipio (Estado, Provincia) y los empleados, y que excluye toda censura en cuanto al fondo por parte de la autoridad judicial; y de aquí también la intervención de la autoridad administrativa contenciosa (2), y en especial el poder del Consejo de Estado de entrar también en el fondo de la resolución. Pero fuera de tal garantía, cuando el empleado demuestre que el acto administrativo de la cesantía, si bien justo y correcto en su forma aparente, ha sido determinado por lesión de un derecho privado ó subjetivo público que él tuviese, bien puede pedir la declaración de tal derecho y

(1) V. la n. preced. en cuanto se puede referirla á los empleados de los Municipios, de las Provincias y de otras administraciones públicas; para los maestros elementales, véase ahora el texto único de la ley de 21 Octubre 1903; para los secretarios municipales. v. ley 7 Mayo 1902.

(2) Del derecho de recurrir á la autoridad judicial contra la *ilegitimidad* del acto administrativo en los casos de cesantía y otras resoluciones disciplinarias, como contrarias á la ley y á los reglamentos, v. Cas. Turín, 18 Diciembre 1899 (*Legge*, 1900, I, 368); Cas. Roma, 7 Julio 1900 (*id.*, II, 147); 14 Septiembre 1900 (*Giur. it.*, I, 1, 1.183); 4 Enero 1901 (*id.*, 1901, I, 1, 222); 3 Mayo 1902 (*Corte Sup.*, 1902, I, 199); 6 Agosto 1903 (*id.*, 1903, I, 1, 898).

de su lesión á la autoridad judicial (1), perteneciendo á la justicia administrativa conocer de la resolución, inatacable ante la jurisdicción ordinaria, considerada en sí, y en sus motivos de razón administrativa (2); que si el acto se declara debido á *malquerencia personal* de los administradores, contra éstos podrá el empleado dirigir la acción por culpa aquiliana; pero no contra el Municipio, porque la personalidad de los motivos quita al agente la cualidad de representante al obrar.

Y no existe razón suficiente para excluir á los médicos del número de los dependientes del Municipio, de que, en su cualidad de tal, son comisionados, porque su relación con el comitente no está en ningún modo ligada á las puras normas que regulan el vínculo contractual. Pero para ellos, como para todo otro empleado, si la cuestión de la cesantía está regida por especiales cautelas administrativas, esto no quiere decir que la autoridad judicial no pueda considerarla también lesiva del derecho cuando se haga sin motivo alguno aparente; la injuria está en el hecho mismo. Así, la notificación hecha á fin de impedir *únicamente* que transcurra el término durante el cual el empleado tendría derecho á la confirmación ó á la estabilidad, si fué ordenada *sin motivo* de mérito, es lesiva, injusta; como es hecho injurioso la cesantía dada sin la observación de las formas establecidas para efectuarlo. No existe, pues, dificultad ninguna sobre este punto: por la injuria padecida se puede pedir el resarcimiento del daño, si la deliberación que ordena la cesantía hubiera sido anulada.

(1) Cas. Roma (sec. unidas), 16 Abril 1904 (*Giur. it.*, 1904, I, 1, 679).

(2) Y así, cuando no por la sola omisión de motivos, sino por la *ilegitimidad*, la resolución ofende el *derecho*. V. la n. preced.: y v. Cas. Roma, 28 Nov. 1902 (*Cas. un.*, p. civ., 1902, 267). Mientras no es nunca competente la autoridad judicial, no existiendo cuestión de derecho lesionado, para conocer de la forma por la que la autoridad administrativa se haya valido de su facultad de *regular los servicios* y en consecuencia haya ordenado la cesantía, ó tomado otras resoluciones que perjudiquen al empleado; Cas. Roma, cit.

CAPÍTULO IX

DE LA RESPONSABILIDAD DE OTROS CUERPOS MORALES POR LOS HECHOS ILÍCITOS DE SUS REPRESENTANTES

Generalidades.

SUMARIO: 266. Regla.

266. Como acaece con el Estado, la Provincia y el Municipio, toda otra persona jurídica responde por los hechos ilícitos cometidos por sus representantes, siempre que concurren los elementos necesarios á este fin, ya indicados y descritos.

Aun aquí conviene siempre advertir cómo el hecho del representante no se debe entender limitadamente á la forma de delito ó cuasidelito cometido por quien en efecto es *representante* verdadero y propio de la autoridad, sino que se extiende á cualquier hecho cumplido ilegítimamente por quien ejecuta, por encargo habido de la administración, un servicio en interés de la persona jurídica, de la cual es por lo mismo *representante* y comisionado. El principio que informa la regla se ha esclarecido ya (1); sin embargo, es necesario recordarlo á fin de valorar las objeciones que se hacen á algunas de las aplicaciones que la jurisprudencia ha hecho en materia de responsabilidad de los cuerpos morales. Generalmente esta obligación se ha afirmado por muchos fallos (2), como legítima consecuencia de la capacidad reconocida á la persona jurídica cuya acción se mani-

(1) V. el cap. VI, § 1.

(2) V. el cap. anterior, texto y notas. V. LABRÉ en *J. du P.*, 1876, p. 199.