

Informe nacional de Francia

Rhita Bousta

Catedrática de Derecho Público.
Universidad de Lille

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Contexto normativo del mecanismo de regreso o repetición. 3. Descripción del mecanismo para obtener el regreso o la repetición. 4. Sujetos del mecanismo de regreso o repetición. 5. La exigencia de elementos subjetivos o de valoración de la conducta del sujeto pasivo. 6. La transmisibilidad de la responsabilidad. 7. Las consecuencias de la condena en regreso o repetición. 8. La eficacia del mecanismo de regreso o repetición. 9. Conclusiones. 10. Bibliografía.

1. Introducción

El tema de la acción de regreso (en francés: “*action récursoire*”) de la Administración pública contra el personal a su servicio está poco desarrollado en Francia, tanto a nivel normativo y jurisprudencial como a nivel doctrinal. Así pues, las fuentes bibliográficas de referencia son pocas y relativamente antiguas (Castagné, 1958; Roques, 1991; Bordier, 2008). Como consecuencia del rasgo principal del derecho administrativo francés, al saber el carácter principalmente jurisprudencial de las normas, este mecanismo se construyó

a través de las conclusiones de algunos *Commissaires de gouvernement*¹ a propósito de unos casos concretos de jurisprudencia, como veremos a continuación. Hoy en día, en la práctica, esta acción no es frecuentemente usada por las Administraciones públicas, lo que puede explicar la rareza de datos oficiales a la fecha de redacción de este informe (noviembre de 2024).

A pesar de este hecho, el tema se relaciona con la distinción clásica —y que ha dado lugar a investigaciones por parte de la doctrina francesa— entre la culpa personal (*faute personnelle*) y la culpa del servicio (*faute de service*)². Según las famosas palabras del *Commissaire de gouvernement* Édouard Laferrière sobre el caso “Laumonnier” (1877), se establece una falta del servicio cuando el acto lesivo es impersonal; por otra parte, hay falta personal cuando el acto lesivo es cometido por una persona, “con sus debilidades, sus pasiones, sus imprudencias”³.

Esta distinción es fundamental para el tema de este informe: la posibilidad de acción de regreso de la Administración pública contra un agente público —que se ha permitido e introducido en Francia, como veremos a continuación, a partir de los años cincuenta— existe solamente en caso de falta personal, se acumule⁴ o no con una falta del servicio.

A modo de introducción, y con el objetivo de contextualizar el tema, se pueden añadir dos precisiones complementarias:

- Primero, esta acción se distingue de la de subrogación prevista en el art. 1346 del Código Civil, según el cual “la subrogación se efectúa por ministerio de la ley a favor de la persona que, teniendo un interés legítimo, paga, siempre que su pago libere al acreedor de la responsabilidad por la totalidad o parte de la deuda”. El mecanismo está también previsto en unas normas sectoriales, como en materia de seguridad social (reclamaciones de las cajas de seguridad social

1. Los *Commissaires de gouvernement* (desde 2009, llamados *Rapporteurs publics*) son miembros de los tribunales administrativos franceses que presentan, en audiencia pública y con total independencia, su opinión (llamada “*conclusions*”) sobre las cuestiones planteadas por las demandas y sobre las soluciones que estas reclaman. En otras palabras, deben proponer al juez una solución justificada según el derecho y los hechos del caso concreto.

2. TC, 30/07/1873, *Pelletier*.

3. En el marco de este informe, todas las traducciones del francés al español son nuestras.

4. CE, 3/02/1911, *Anguet*.

frente al tercero en el origen del daño de la víctima⁵) o en materia de educación pública⁶.

El principal criterio de distinción entre la acción de subrogación y la de regreso consiste en que la segunda es propia de la Administración e independiente del daño de la víctima, cuando la primera consiste en una sustitución en los derechos del acreedor/víctima por parte de la persona que ha saldado la deuda (aquí, la Administración).

Esta diferencia conceptual tiene consecuencias prácticas. A modo de ejemplo, al contrario de la acción de regreso, en caso de subrogación, estando la Administración sustituida en los derechos del subrogante, se beneficia de todas las cualidades inherentes al crédito, pero también soporta todas las excepciones y los medios de defensa. Además, en caso de subrogación, existe una deuda común y un principio de solidaridad entre las personas que la pagan⁷. Otro criterio de diferenciación: la subrogación puede ordenarse de oficio, contrariamente a la acción de regreso, que es siempre a iniciativa de la Administración. Finalmente, la subrogación está prohibida cuando el conflicto concierne a dos personas públicas⁸, al contrario de la acción de regreso, que está permitida en este caso.

Una vez diferenciadas las dos acciones, cabe precisar que se pueden acumular⁹. De todos modos, y para acabar con esta aclaración conceptual, no se suele hablar de “subrogación” cuando se trata de las relaciones entre la Administración pública y sus agentes.

- Por otra parte, la acción de regreso estudiada en este informe tiene un recíproco: la acción del agente público contra la Administración

5. Art. L376-1 del Código de la Seguridad Social: “[...] Las Cajas de la Seguridad Social están obligadas a conceder al asegurado o a sus derechohabientes las prestaciones previstas en el presente Libro y en el Libro I, salvo que recurran contra el responsable del accidente en las condiciones que se indican a continuación. [...] La acción de subrogación de las Cajas frente a terceros sólo se ejerce en lo que respecta a la indemnización cuya responsabilidad han asumido, con exclusión de los daños personales. [...]”. Véase también: CE, as. 19/05/2004, *Casse régionale d'assurance maladie d'IDF et Caisse primaire d'assurance maladie du Val de Marne c/ Truszowski*.

6. Art. L133-9 del Código de Educación: “La responsabilidad administrativa del Estado sustituye a la del municipio en todos los casos en que este último esté implicado debido a un acto perjudicial cometido o sufrido por un alumno como consecuencia de la organización o el funcionamiento del servicio de acogida. El Estado se subroga entonces en los derechos del municipio, en particular para ejercer las acciones de que dispone”.

7. CE, 1/10/1986, *M. Cales*, n.º 37618.

8. CE, sect., 28/10/1960, *Ministre des travaux publics c/ Commune de la Ricamarie*; CAA de Bordeaux, 2/07/2015, n.º 13BX01337.

9. CE, as. 9/11/2015, *SAS Construction mécaniques de Normandie*.

pública cuando el daño cuya reparación haya ordenado el tribunal judicial en primer lugar (responsabilidad civil):

- o Se deba exclusivamente a una falta del servicio público¹⁰. En tal caso, el reembolso por parte de la Administración es integral.
- o Se deba también a una falta del servicio público¹¹. En tal caso, el reembolso por parte de la Administración es parcial y, en general, se cobra la mitad de la indemnización. Esta hipótesis fue confirmada a través del famoso y triste asunto “Papon”, que había reconocido la responsabilidad no solamente de Papon, sino también de la Administración pública francesa, por haber facilitado las deportaciones durante el régimen de Vichy¹².

2. Contexto normativo del mecanismo de regreso o repetición

Originalmente, el mecanismo proviene del derecho privado, y en particular del art. 1317 del Código Civil francés, según el cual: “entre ellos, los deudores solidarios sólo aportan a la deuda la parte que les corresponde. El que haya pagado más de lo que le corresponda podrá recurrir contra los demás en proporción a su propia cuota”.

Ahora bien, a la hora de aplicar esta regla a la relación entre la Administración y sus agentes, hay que destacar una característica del derecho administrativo francés: sus reglas fundamentales se infieren más bien de la jurisprudencia que de las normas del derecho positivo. Así que cuando se abordan las normas del derecho administrativo francés, se suele decir que la primera de ellas es la jurisprudencia.

Así pues, no hay normas constitucionales sobre este tema en particular (de hecho, de forma más general y debido a la historia y cultura constitucional francesa, no hay ningún título de la Constitución actual de 1958 dedicado a la Administración pública). Tampoco existe un texto legal y general de derecho administrativo sobre la acción de regreso de la Administración pública; solo se encuentran algunas normas sectoriales que desarrollan la regla establecida por la jurisprudencia.

10. Art. 11 del Estatuto general de los funcionarios públicos (Ley de 13/07/1983). Esta regla tiene también el estatuto de principio general del derecho según la jurisprudencia administrativa (CE, sect. 26/04/1963, *CHR de Besançon*).

11. CE, as. 28/07/1951, *Delville*.

12. CE, as. 12/04/2002, *Papon*.

- El fundamento jurídico del mecanismo estudiado consiste, por lo tanto, en una decisión famosa del *Conseil d'État* del 28 de Julio de 1951 ("Laruelle"), que cambió una jurisprudencia anterior¹³ que prohibía a la Administración pública perseguir a su agente público, incluso cuando había cometido una falta personal.

Por lo tanto, desde 1951, cuando se acumulan faltas (personal/del servicio) en el origen de un mismo daño o cuando se acumulan responsabilidades (de la Administración y del agente)¹⁴, el reparto final de la indemnización se realiza entre la Administración y el agente público en proporción a la gravedad de sus respectivas faltas. En otras palabras, la Administración (*el solvens*) puede interponer una acción de regreso frente al agente cuando haya tenido que pagar la totalidad de la indemnización para indemnizar rápidamente o de forma eficaz a la víctima.

Siguiendo esta lógica, si el daño se debe a una sola falta personal, todos los gastos de reparación del daño correrán a cargo del agente público, y la Administración le podrá perseguir incluso después de que haya sido despedido de su empleo por haber cometido esta falta¹⁵. Esta regla de indemnización integral por parte del agente público vale también si la falta se ha calificado de "falta personal no totalmente ajena al servicio" (definiremos esta hipótesis con más detalle a continuación).

Cabe señalar que, por vía de acción de regreso, la Administración puede reclamar a su agente el reembolso de una indemnización resultante de un acuerdo amistoso (tipo transacción) pactado con la víctima, incluso cuando el agente no haya sido parte de este contrato¹⁶.

En caso de que haya más de una persona responsable de una falta personal (que haya un cúmulo con una falta del servicio o no), cada agente

13. CE, 28/03/1924, *Poursines*.

14. CE, 26/07/1918, *Epoux Lemonnier*, n.os 49595-55240. Esta sentencia permitió identificar una responsabilidad de la Administración por las faltas de sus agentes públicos (por eso hablamos de cúmulo de responsabilidades y no de faltas) para asegurarse de indemnizar a la víctima cuando el agente no es solvente. Véase también: CE, 18/11/1949, *Demoiselle Mimeur*.

15. CE 17/12/1999, *Moine*. En este caso emblemático, un teniente (*lieutenant*) había matado a un recluta (*appelé du contingent*) por un disparo ajeno a cualquier ejercicio organizado por su jerarquía. Después de haber indemnizado a los derechohabientes (*ayants-droits*) de la víctima, el Estado ejerció una acción de repetición para el rembolso de la integridad del pago (ya que era una falta manifiestamente grave y personal) contra el exteniente, porque, lógicamente, había sido excluido definitivamente del cuerpo militar por sanción disciplinaria, exclusión que ocurrió antes de la acción de repetición.

16. CE, 8/08/2008, *Mazière*, n.º 297044 ; CE, 12/12/2008, *Ministre de l'éducation nationale c/ MA*, n.º 296982.

público es responsable únicamente de la parte correspondiente a su participación. Por lo tanto, en derecho administrativo francés, no existe responsabilidad solidaria entre los coautores de la falta¹⁷.

- Aunque en Francia se refiere prioritariamente a la jurisprudencia “Laruelle” como fuente principal y general de la acción de regreso de la Administración contra el agente público, existen algunas normas sectoriales que desarrollan esta regla, como, por ejemplo:
- Art. L.911-4 del Código de Educación (acción de reposición de la Administración pública contra un agente público de la educación nacional, ya que los agentes públicos de este sector nunca pueden ser perseguidos directamente ante los tribunales civiles por la víctima o sus representantes por daños sufridos bajo su vigilancia)¹⁸.
- Art. L. 1142-21 del Código de la Salud Pública (acción de reposición de la Oficina Nacional de Indemnización por Accidentes Médicos, Enfermedades e Infecciones Nosocomiales, un establecimiento público nacional encargado de la indemnización de las víctimas de accidentes médicos¹⁹, contra, por ejemplo, un profesional en el origen de un incumplimiento manifiesto de las obligaciones establecidas por la normativa de lucha contra las infecciones nosocomiales).

3. Descripción del mecanismo para obtener el regreso o la repetición

- La acción de regreso adopta la forma de un título de ejecución (*titre exécutoire*) contra el agente. Un título de ejecución se analiza como un acto administrativo unilateral que establece una deuda líquida y exigible de la Administración pública y permite su cobro forzoso. En otras palabras,

17. Para un ejemplo reciente, véase: CE, 28/06/2019, *Baranès et syndicat SGEN-CFDT de l'académie de Versailles* (caso interesante de acoso moral y de varias faltas personales).

18. “En todos los casos en que la responsabilidad de los miembros del sistema público de educación se derive o esté relacionada con un acto lesivo cometido por alumnos o estudiantes que les hayan sido confiados en virtud de sus funciones, o en perjuicio de dichos alumnos o estudiantes en las mismas condiciones, la responsabilidad del Estado sustituye a la de dichos miembros del sistema educativo, que nunca podrán ser perseguidos ante los tribunales civiles por la víctima o sus representantes. Este es el caso siempre que, durante la escolaridad o fuera de ella, con fines de enseñanza o de educación física, no prohibidos por la reglamentación, los alumnos y estudiantes confiados de este modo a miembros del sistema público de enseñanza estén bajo la vigilancia de estos últimos. El Estado podrá interponer una acción de reposición contra el miembro del sistema público de educación o contra terceros, de conformidad con el derecho común”. Para un ejemplo, véase: CE, 13/07/2007, *Ministre de l'éducation nationale c/ Daniel K.*

19. <https://www.oniam.fr/>.

esta prerrogativa de la Administración pública permite convertir en deudores a los agentes públicos culpables de una falta personal. La Administración puede también pedir, en el mismo título, una indemnización por un daño material causado por la falta personal del agente (por ejemplo, en caso de que un vehículo de servicio haya sido estropeado)²⁰.

El título de ejecución se podrá emitir a partir del pago de la indemnización por parte de la Administración pública (fecha de creación de su creencia). La Administración dispone de cuatro años para exigir el pago o la ejecución de la orden a partir de la fecha en que esta sea ejecutiva²¹. Sin embargo, cabe señalar que unos actos (como los recordatorios o las intimaciones) pueden interrumpir o suspender el plazo de prescripción, y entonces ampliarlo.

- La vía judicial no es, entonces, necesaria. Este hecho explica, en parte, el número limitado de sentencias que versan sobre este tema en Francia. Esta constatación proviene también de una jurisprudencia antigua que prohíbe a la Administración acudir al juez para una medida que ella misma pueda tomar²², procurando así no congestionar a los tribunales.

Sin embargo, si el agente público quiere contestar el título de ejecución, deberá acudir al tribunal de lo contencioso-administrativo (en el plazo clásico para contestar los actos administrativos, a saber, 2 meses a partir de la notificación de este título)²³. Esta regla de competencia se deriva de una sentencia del Tribunal de los Conflictos que data del 26 de mayo de 1954 ("Moritz")²⁴.

Incluye una excepción: la acción de regreso de la Administración pública contra un magistrado del orden judicial, que ha cometido una falta personal en el origen del daño de la víctima, se tiene que contestar acudiendo al tribunal de lo civil y específicamente a la *Cour de Cassation*²⁵, sabiendo

20. TC, 22/11/1965, *Préfet de la Seine-Maritime*.

21. Art. L252-A del Libro de procedimientos fiscales; art. L.2321-1 del Código general de la propiedad de las personas públicas.

22. CE, 30/05/1913, *Préfet de l'Eure*.

23. Art. R.421-1 del Código de Justicia administrativa. El título de ejecución tendrá que indicar precisamente este plazo y la posibilidad de acudir al juez, según el art. R.421-5 CJA. En caso contrario, el plazo de 2 meses no se aplica, pero se impone un "plazo razonable" de un año máximo (CE, ass., 13/07/2016, Czabaj, n.º 387763), incluso cuando se haya acudido al juez de lo civil por error: CE, 9/03/2018, *Communauté d'agglomération du pays ajaccien*, n.º 401386.

24. Véase también, por ejemplo, CE 13/07/ 2007, Min. *Éducation nationale, enseignement et recherche*, n.o 297390.

25. Art. 11-1 de la Ordenanza n.º 58-1270, de 22/12/1958 (Ley 18/01/1979).

que en Francia, al contrario de en otros países como España, existen dos ordenamientos jurisdiccionales distintos y separados de forma institucional: el orden judicial (derecho privado), dominado por la Corte de Casación, y el orden de la jurisdicción administrativa, dominado por el *Conseil d'État*, la jurisdicción administrativa suprema.

De hecho, la doctrina francesa estaba dividida a la hora de designar al juez competente en caso de contestación de un título de ejecución de la Administración contra el personal a su servicio. G. Vedel (1954) destacó el hecho de que una acción de este tipo requería una evaluación de los papeles respectivos de la culpa personal y de la culpa del servicio, con lo cual la responsabilidad de un funcionario solo podía evaluarse analizando el funcionamiento del servicio. Consideraba entonces que, aunque ninguna solución era realmente satisfactoria, ya que se trataba de una operación mixta, era preferible que el juez de lo contencioso-administrativo fuese competente. Por el contrario, Chapus (1955) defendía que eran los tribunales de lo civil los que deberían ser competentes para pronunciarse sobre esos casos. En su opinión, se trataba de relaciones de derecho privado, ya que la falta personal se identifica con la responsabilidad civil, y debería simplemente aplicarse la misma jurisprudencia en caso de combinación de faltas (falta personal y falta del servicio).

- La responsabilidad civil de los agentes de la Administración pública se compromete en caso de falta personal, total o parcialmente desvinculada de la función/el servicio. Ahora bien, ¿cómo se define, en derecho francés, la culpa personal del agente público? Esta pregunta no es fácil de contestar, ya que se suele decir que esta categoría es “tan variada [como] la (mala) imaginación humana” (!). Incluye las imprudencias, las negligencias, la mala fe, la intención dolosa, el vicio, etc.

Se pueden clasificar los casos de falta personal a través de tres subcategorías:

- la falta totalmente desvinculada del servicio²⁶;

26. Ejemplos: la falta cometida con un vehículo personal y entonces fuera de servicio: CE, 28/07/1951, *Sté Standard des Pétroles*; el incendio provocado voluntariamente por un bombero fuera de sus horarios de servicio: CE, 13/05/1991, *Société d'Assurance “Les Mutuelles unies”*; CE, 25/10/2006, n.º 286360, Michel C (comisario de policía que había prestado dinero a un colega que estaba de baja y que gestionaba un “club de swingers”...).

- la falta cometida con los medios del servicio, pero fuera del lugar y de los horarios laborales²⁷, o durante el servicio, pero con una voluntad de perjudicar, una mala intención deliberada²⁸ o una búsqueda de ventajas exclusivamente personales;
- la falta sobre pasando un cierto grado de gravedad²⁹.
- El reparto a *posteriori* de la indemnización, ya pagada a la víctima, entre la Administración y el agente público, resulta de un análisis que, inevitablemente, es discrecional. Para desarrollar este aspecto, es preciso distinguir, de una parte, al juez, que, en caso de contestación, llevará a cabo la acción, y, de otra parte, la *Administración pública* que la inicia.
 - La Administración pública tiene un cierto poder discrecional a la hora de designar al agente público responsable de una falta personal y entonces ejercer una acción de regreso contra él/ ella. Sin embargo, y a pesar de este poder discrecional, con los años, el mecanismo no se convirtió en arbitrio. Y tampoco se está usando con mucha frecuencia.
 - En caso de que se haya contestado el título de ejecución por vía judicial, el reparto final de la indemnización se realiza entre la Administración y el agente público en proporción a la gravedad de sus respectivas faltas. Así pues, si, según el juez, el daño se debe a una sola falta personal (y entonces no hay ninguna falta del servicio), todos los gastos de reparación del daño correrán a cargo del agente público³⁰.

En este análisis de la “gravedad” de cada conducta (la de la Administración pública/la del agente público), el juez tiene un margen de discrecio-

27. CE, as. 26/10/1973, *Sadoudi*, n.º 81977 (policía matando accidentalmente a alguien en su casa con su arma de servicio); CE, 23/12/1987, *Bachelier*.

28. TC, 2/06/1908, *Girodet* (lenguaje obsceno de un funcionario frente a algunos usuarios del servicio público); CE, 27/02/1981, n.º 13906, *Commune de Chonville-Malaumont* (incendio provocado por un bombero durante su servicio, pero después de haberse desviado del itinerario previsto); CE, 24/06/1954, *Dame veuve Litzler* (contrariamente a la hipótesis de la jurisprudencia “Sadoudi”, donde la muerte no fue intencional, asesinato cometido por un aduanero con uniforme y con su arma de servicio, fuera geográficamente del servicio); Cas. crim. 24/01/1974, *Bultheau*; Cas. crim. 10/02/2009, *Bruno*, n.º 08-84339 (violencia policial no justificada).

29. Cas. civ. 18/01/2023, n.º 21-13369 (falta grave de un médico de un hospital público); TA París, 16/02/1023, n.º 415863 (sexismo durante las entrevistas profesionales realizadas por un funcionario del Ministerio de Cultura francés).

30. CE, 17/12/1999, *Moine*.

nalidad. Entre otras cosas, tiene que tomar en consideración los intereses del servicio público y la necesidad de una buena administración, lo que da a este mecanismo una “coloración” disciplinaria. La gravedad de la falta y su calificación de “falta personal” se valorarán también a la vista de las funciones desempeñadas por el agente público³¹.

De forma más general, el juez de lo contencioso-administrativo vela por que se tome en consideración “la naturaleza de las relaciones existentes entre los agentes culpables y la Administración de la cual dependen”³² a la hora de determinar el daño causado a la Administración por los agentes. A través de esta tendencia jurisprudencial, se busca también que el agente no tema tomar iniciativas en su trabajo por miedo a tener que soportar plenamente el coste de un daño que la Administración no quiera asumir.

En otras palabras, el juez tiene que manejar un sutil equilibrio entre estas consideraciones internas del servicio y la necesidad de racionalización del presupuesto público.

- Finalmente, resulta necesario insistir sobre el hecho de que, en Francia, la acción de la Administración pública contra el agente no es obligatoria. Esta facultad ha sido contestada por algunos autores, entre los cuales unos maestros como Waline (1948) o Maestre (1974), que llamaban a sustituirla por una obligación, para la Administración, de acudir al juez. Se temía la inercia de la primera... Dado el imperativo de racionalización de los recursos públicos y de la Hacienda pública, algunos autores actuales defienden el mismo punto de vista y llaman a una reforma para que la acción de regreso de la Administración pública se convierta en una obligación (Leleu, 2014: 216; Jacquemet-Gauché y Belrhali, 2018: 2056; Belrhali, 2020: 437), y entonces, posiblemente, a que el juez de lo contencioso-administrativo la lleve a cabo de oficio.

Pero no se ha cambiado el sistema, como lo demuestra un dictamen reciente del *Conseil d'État* que data de 2023³³.

31. CE, 11/02/2015, n.º 372359.

32. CE, 6/05/1966, *Chedrua*.

33. CE, 5°-6° ch. réunies, avis, 20/01/2023, n.º 468190.

4. Sujetos del mecanismo de regreso o repetición

- En cuanto a los sujetos pasivos, la palabra usada por el derecho francés es “agente”, y no “funcionario”. Por lo tanto, en teoría, los sujetos pasivos de la acción de regreso son tanto funcionarios titulares o en prácticas como particulares trabajando sobre la base de un contrato de trabajo. El hecho de que el agente público sea elegido por voto popular no impide, en teoría, la acción de regreso de su Administración.

De hecho, la Administración puede interponer una acción de regreso hasta contra un particular que no ejerza ninguna función pública (por ejemplo, un médico liberal que ejerza dentro de un hospital público), si ha contribuido al daño de la víctima³⁴. En este caso, el juez competente será el juez de lo civil.

- En cuanto al sujeto activo, se trata del empleador público (Estado, colectividades locales, organismo público, etc.).

5. La exigencia de elementos subjetivos o de valoración de la conducta del sujeto pasivo

- La culpa calificada de “grave” no es un requisito estricto; la gravedad es evaluada en función de la importancia del deber o de la regla jurídica violada y de sus consecuencias prácticas. Efectivamente, recordamos que la culpa grave no es la única hipótesis de “culpa desvinculada del servicio” (que abre la posibilidad de acción de regreso), sabiendo que esta expresión (“faute personnelle détachable du service”) incluye también hechos que revelen intereses puramente privados o hechos que sean el resultado de una conducta incompatible con las obligaciones impuestas por el ejercicio de funciones públicas, sin que el estándar de “gravedad”, en estos dos últimos casos, esté siempre establecido³⁵ (véase §3).

Sin embargo, en la práctica, la gravedad es un elemento frecuentemente usado para establecer una “falta personal desvinculada del servicio”³⁶ o

34. CE, *ibidem*.

35. Para un recordatorio de esas tres hipótesis de culpa desvinculada del servicio, véase: CE, 30/12/2015, *Commune de Roquebrune-sur-Argens*, n.º 391798.

36. Véase, por ejemplo: según el CE, el daño de la víctima es “enteramente imputable a la falta personal cometida por el trabajador, la cual, por su gravedad, debe considerarse desvinculada del servicio”: CE, 2/03/2007, *Banque française commerciale de l'océan indien* (BFCOI), n.º 283257; CE, 13/02/1948, *Cie générale des eaux c/ Commune Calvire & Cuire*. Para la aplicación

para repartir la indemnización entre coautores del daño³⁷. Entonces, serán muy raros los casos en que la Administración persiga al funcionario por una culpa leve; y, en caso de que la culpa no sea grave, la acción de regreso estará siempre prohibida en presencia de otra falta del servicio³⁸.

La intención de cometer la falta personal (dolo) es también un elemento tomado en cuenta por el juez de lo contencioso-administrativo.

Finalmente, si la falta personal desvinculada del servicio por su gravedad consiste en un vicio de pura forma, este aspecto puede, según el caso, impedir la acción de regreso, porque el juez de lo contencioso-administrativo podría declarar el acto ilegal por vía de excepción³⁹.

- Sin que esta hipótesis pueda basarse en una jurisprudencia, una norma o unos datos concretos, se podría sugerir que la naturaleza pública de la actividad ejercida justifica la diferencia con la responsabilidad de los empleados privados, que responden también por los daños que causen con culpa leve.

Sin embargo, es interesante destacar que, en derecho administrativo, al contrario de en los empleos privados, existe una responsabilidad pública sin falta (*"responsabilité sans faute"*) basada en los conceptos de riesgo y de solidaridad. Este mecanismo excluye la posibilidad de acción de regreso de la Administración pública contra sus agentes: el juez repartirá directamente la cantidad a pagar correspondiente a la indemnización de la víctima entre ambos⁴⁰. A nuestro juicio, en este último caso, la situación del agente público parece menos “cómoda” que la de un empleado privado, que responde solo cuando haya cometido una culpa (que sea leve o grave).

- Ahora bien, el Código General de la Función pública (CGFP) prevé una protección del funcionario y de todos los agentes públicos en el ejercicio de sus funciones⁴¹. La familia del funcionario/agente público

de este estándar por el juez de lo civil, véase, por ejemplo: Cas. Civ. 18/01/2023, n.º 21-13369 (gravedad de las consecuencias de la falta).

37. CE, 22/03/1957, *Jeannier* (acción de repetición de la Administración contra diversos autores del daño, cada uno teniendo que pagar en función de la gravedad de su culpa); CE, 23/11/1966, *Houillères du bassin des Cévennes*.

38. TC, 22/11/1965, *Préfet de la Seine-Maritime*.

39. TA Marseille, 1/07/2008, *Gualino*, n.º 0707823 (error formal en un título de cobro del contable público, que el juez anula por ilegalidad, y entonces no permite una acción de repetición, aunque se trata de una falta personal).

40. CE, sect., 15/07/1959, *EDF c/ Cornut et Caisse régionale de Sécurité sociale du Sud-Est*.

41. Ordenanza n.º 2021-1574, de 24/11/2021, que consolida el régimen de la Ley de 13/07/1983, art. 11; arts. L.134-1 y ss. del Código. Tratándose de los funcionarios de la Policía y de otras áreas

está también protegida desde 2016 si es víctima de violencia, acoso o amenaza debidos a la función del funcionario/agente público⁴². Se generaliza esta protección al particular colaborando de forma temporal con un servicio público (“collaborateurs occasionnels du service public”) según la jurisprudencia⁴³.

Por lo tanto, la autoridad pública debe, en la medida en que no sea establecida ninguna falta personal del agente, cubrirle frente a las condenas civiles y penales que se le impongan. Esta regla existe también a nivel local⁴⁴, y constituye un “principio general del derecho”⁴⁵.

Cabe recordar, sin embargo, que la acción de regreso se basa en la existencia de una falta personal *desvinculada* de la falta del servicio. Por lo tanto, el impacto de la protección del funcionario sobre este mecanismo es muy relativo. Por ejemplo, el funcionario no será protegido cuando haya cometido una falta “voluntaria e inexcusable”⁴⁶. Quizás algunas disposiciones legales⁴⁷ y, sobre todo, la práctica (ciencia administrativa) podrían influir un poco sobre la frecuencia con que se use esta acción. Pero habrá que entrevistar a profesionales para confirmar esta hipótesis.

6. La transmisibilidad de la responsabilidad

En principio, la deuda resultante de la acción de regreso puede transmitirse a los herederos del funcionario, como cualquier otra deuda personal. La deuda solo será transmisible si se ha establecido antes del fallecimiento del funcionario. Las personas concernidas pueden renunciar a su herencia (pero, en este caso, se tiene que renunciar a la herencia entera, es decir, tanto a las deudas como a los activos): en este caso, no tendrán que pagar la deuda del funcionario fallecido.

relacionadas con la seguridad, véase el art. L.113-1 del Código de seguridad interior.

42. Ley de 20/04/2016.

43. CE, 13/01/2017.

44. Art. L.2123-34 del Código general de las colectividades territoriales.

45. CE, 8/06/2011; CE, 13/01/2017, n.º 386799.

46. Cas. crim. 14/06/2005, n.º 04-83574 (el hecho de que un policía haya violado de forma voluntaria e inexcusable sus obligaciones profesionales y deontológicas dentro de una comisaría no convierte esta falta personal en una falta de servicio).

47. Por ejemplo, según el art. L.134-5 del CGFP, “la autoridad pública está obligada a proteger a los funcionarios contra los ataques deliberados contra su persona, la violencia, el acoso, las amenazas, los insultos, las difamaciones o las injurias de que puedan ser víctimas sin que les sea imputable ninguna falta personal. Está obligada a indemnizar, en su caso, los daños y perjuicios resultantes”.

Si la Administración quiere hacer valer cualquier recurso contra los herederos, sería a través del mismo título de ejecución (*titre exécutoire*) —véase §3—.

7. Las consecuencias de la condena en regreso o repetición

- En cuanto a las **consecuencias individuales** de la acción de regreso, la condena presta mérito ejecutivo. Sin embargo, las personas condenadas no son automáticamente inhabilitadas para ejercer cargos públicos. Ahora bien, como en la mayoría de los casos se trata de culpas personales graves, no es imposible que se pronuncie dicha sanción, pero no tiene que ver con la acción de regreso, sino con una sanción disciplinaria o penal.

Por otra parte, la Administración podrá destituir al funcionario, usando su poder disciplinario y en función de la gravedad de la culpa. Pero esta decisión no se deriva de la existencia de una acción de regreso.

- En cuanto a las **consecuencias sistemáticas**, la acción de regreso puede generar un desincentivo para la toma de decisiones dentro de la Administración pública, al generar miedo en el órgano de decisión, quizás aún más para los agentes que no están “encima de la jerarquía”. Recordamos las palabras del *Commissaire de gouvernement* Kahn sobre el asunto “Jeannier” (1958: 38):

“Encima de la jerarquía, no se puede distinguir el agente de la función. Es de temer que su tribunal sea pronto invadido por un gran número de soldados y trompetas cuya culpa, en definitiva, habrá sido hacer en un día desafortunado lo que otros, colocados a la cabeza de la jerarquía, hacen todos los días con una alegría que nunca se discute”⁴⁸.

Se podría también plantear el riesgo de que la acción de regreso pueda conducir a que el agente de la Administración pública busque reducir los riesgos de ser condenado, en lugar de buscar satisfacer el interés público. Pero, otra vez, no se tiene que exagerar el impacto de esta acción, que sigue siendo usada de forma excepcional en Francia.

48. CE 22/03/1957, *Jeannier*. Acción de repetición de la Administración contra diversos autores del daño, cada uno teniendo que pagar en función de la gravedad de su culpa.

8. La eficacia del mecanismo de regreso o repetición

- Aunque se note una tendencia a facilitar el rembolso de la Administración pública (De Bernardinis, 2010), en Francia la acción de regreso sigue siendo excepcional (Belrhali, 2020: 199, 431). La gran mayoría de los casos famosos de jurisprudencia anteriormente citados (que datan de los años 50-70; y algunos más recientes) conciernen al Ministerio de la Defensa (Landais, 2013). Quizás la voluntad de moralización y el sentido del deber del funcionario son más fuertes en este sector.

Se observa también un número un poco más elevado de casos en el ámbito de las obras públicas (*travaux publics*). Sin embargo, en este último caso, la Administración no ejerce una acción de regreso contra un agente, sino contra una empresa privada o pública que ha llevado a cabo la construcción en el origen del daño.

- Para que se haga efectivo el pago de la condena, se suele acudir a los seguros de responsabilidad civil de los funcionarios, y si no se paga voluntariamente la cantidad reclamada, la Administración pública puede obtener un mandamiento de ejecución que le permite ejecutar la deuda.

Si todavía no se hace efectivo el pago, y antes de recurrir a medidas de ejecución forzosa, la Administración puede intentar llegar a un acuerdo amistoso con el funcionario público. Esto puede incluir calendarios de pago o la condonación parcial de la deuda.

Finalmente, existen medidas cautelares, como, por ejemplo, el embargo de sueldo (*"saisie sur salaire"*) (la Administración pública puede solicitar al tribunal una autorización para embargar el sueldo de un funcionario, lo que permite deducir directamente una parte del salario para reembolsar la deuda), el embargo de cuentas bancarias (*"saisie sur comptes bancaires"*) o el embargo de bienes (como último recurso, la Administración pública puede embargar los bienes muebles e inmuebles del funcionario para venderlos y recuperar el importe adeudado).

El funcionario tiene derecho a interponer un recurso contra estas medidas de ejecución ante el tribunal administrativo. Puede recurrir la decisión inicial o impugnar solamente las medidas de ejecución forzada.

9. Conclusiones

Tal como lo destaca este informe, el derecho francés ha integrado la acción de regreso de forma relativamente reciente, a través de la jurisprudencia del *Conseil d'État*, en los años cincuenta. Su rasgo principal consiste en no derivar de una obligación, sino de una simple facultad de la Administración, que ejerce su poder discrecional a través de un título de ejecución. En la práctica, este mecanismo sigue siendo raramente usado, lo que puede plantear problemas en cuanto al imperativo de racionalidad del presupuesto público, cada vez más intenso. En consecuencia, algunas voces actuales se han elevado para llamar a un cambio jurídico hacia una obligación de la Administración vigilada por el juez administrativo y/o una posibilidad, para los tribunales, de accionar el mecanismo de oficio. Sin embargo, a la fecha de este informe (noviembre de 2024), no se ha cambiado el derecho francés; es más: en un dictamen de 2023, el *Conseil d'État* ha confirmado el mantenimiento del derecho actual.

Además de constituir un peligro para la buena administración (eficiencia de los medios financieros), esta constatación podría romper con las expectativas de los ciudadanos franceses (ejemplaridad de los agentes públicos), sabiendo que este mecanismo se usa con más frecuencia cuando el servicio público o la obra pública son prestados por una empresa privada.

Efectivamente, y para abrir el tema a modo de conclusión, en el marco de un contrato de obras públicas (*marchés de travaux publics*) entre la Administración (“concédant”) y una empresa de construcción (“concessionnaire”), la primera, después de haber indemnizado a la víctima, puede ejercer una acción de reposición contra la empresa que está en el origen del daño⁴⁹. Es más: en materia de accidente de trabajo y de un daño causado al empleado de una empresa durante la construcción de una obra pública (*travaux publics*), el juez repartirá directamente y de oficio la indemnización debida al obrero entre la Administración (*maître d'ouvrage*) y su cocontratante (la empresa privada o pública), sin que se plantee ninguna acción de regreso, que además está prohibida en este caso particular⁵⁰.

49. Por ejemplo: CE, 26/05/1989, *Ville de Carcassonne*, n.º 63479. La responsabilidad se repartió a partes iguales entre la ciudad de Carcasona y la empresa, por incumplimiento de sus respectivas obligaciones, a raíz del derrumbe del muro de una vivienda situada en las obras de construcción de un aparcamiento municipal. El derrumbe fue provocado por los movimientos de tierra realizados por la empresa Escourrou, por cuenta de la ciudad de Carcasona: la ciudad de Carcasona interpuso entonces una acción de repetición contra la empresa.

50. Ley de 30/10/1946; CE, 15/07/1959, *EDF c/ veuve Cornut*.

Quizás el juez administrativo francés podría inspirarse en estas hipótesis y en otros países para abrir estos mecanismos a los casos de daños provocados por los agentes públicos, y así velar por una mejor gestión de los recursos públicos.

Finalmente, resultaría interesante desarrollar unas investigaciones a futuro, en relación con el tema de este informe. Se mencionarán aquí dos ejemplos.

En primer lugar: la posibilidad de acción de regreso de una colectividad pública contra otra colectividad pública, cuando las dos hayan concurrido a un servicio público y, por lo tanto, al daño de la víctima⁵¹. En Francia, en este caso tan peculiar, y al contrario de la acción de regreso contra un agente público, es obligatorio acudir al juez de lo contencioso-administrativo, porque un título de ejecución solo puede emitirse contra las personas privadas⁵². Más allá de cuestiones formales o de competencias jurisdiccionales, esta situación se aleja de las “relaciones peculiares” entre una Administración y sus agentes, y se puede suponer que las tendencias a “proteger” o “cubrir” las faltas serán distintas, especialmente si las Administraciones implicadas en el daño son de diferentes niveles territoriales...

Otro tema relacionado con este informe nos parece de interés. Sabiendo que los mecanismos de regreso y de subrogación son diferentes (como se ha mencionado en la introducción de este informe), sería útil explorar el segundo, especialmente en materia de salud pública. Así, el caso de la subrogación del ONIAM (organismo público de indemnización en el sector de la salud pública) previsto en el art. L.1142-15 del Código de la salud pública francesa ilustra perfectamente la discrepancia entre el derecho y la práctica. Según este artículo, el ONIAM se subroga en los derechos de la víctima para solicitar el rembolso al autor del daño (o a su seguro).

El papel del ONIAM fue, entre otros asuntos, muy importante durante la crisis sanitaria francesa —se podría hasta hablar de escándalo público— de transmisión del virus de la Hepatitis C a unos pacientes a través de la sangre (análisis, operaciones, etc.). Por ejemplo, durante el periodo 2011-2015, este organismo público había indemnizado a las víctimas por un total de 49,5 millones de euros. Sin embargo, como destacó el Tribunal de Cuentas en su informe de 2017, solo había pedido el rembolso de 19,5 millones de euros.

51. Por ejemplo: CE, 2/07/2010, n.º 323890.

52. CE, 31/05/2010, *Communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier*, n.º 329483.

es decir, el 39 % de lo debido, por los seguros (311 asuntos, representando 30 millones de euros, estaban todavía pendientes) (Cour des Comptes, 2017: 86).

Para tratar de resolver este problema, se ha abierto recientemente la posibilidad de títulos ejecutivos (aquí llamados “*ordres de recouvrer*”), redactados por el ONIAM y similares a los que se han mencionado en este informe a propósito de la acción de regreso (antes, las demandas del ONIAM solo eran posibles a través de la vía judicial). El ONIAM ha intensificado entonces sus demandas. Lamentablemente, los seguros de los autores de los daños contestan casi siempre los títulos ejecutivos, acudiendo al juez⁵³... lo que demora el proceso.

Tantos temas y análisis vienen demostrando el interés científico y la riqueza del segundo encuentro organizado por la Red Académica Internacional de Control de la Administración. A nuestro juicio, el diálogo con otros órdenes jurídicos subraya la necesidad de desarrollar más este tema en Francia, tanto a nivel doctrinal como, quizás, a nivel normativo.

10. Bibliografía

Belrhali, H. (2020). *Responsabilité administrative*. París: LGDJ.

Bordier, D. (2008). La faute personnelle, l'agent public et les finances publiques. *Actualités Juridiques du Droit Administratif*, 42, 2319-2326.

Castagné, A. (1958). Contribution à la théorie de la responsabilité des fonctionnaires à l'égard de l'administration en cas de cumul des responsabilités. *Revue du Droit Public*, 74, 676-737.

Chapus, R. (1955). Notes sur l'arrêt du Tribunal des Conflits du 26 mai 1954, Moritz. *Recueil Dalloz*, 385-389.

Cour des comptes. (2017). *Rapport public annuel*. Disponible en <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2017>.

De Bernardinis, C. (2010). La responsabilisation accrue des agents publics en cas de faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions (commentaires sous CE, 8/08/2008, n° 297044 et 311386, M. Mazière). *La lettre juridique*, 320. Disponible en <https://www.lexbase.fr/article-juridique/3210539-jurisprudence-la-responsabilisation-accrue-des-agents-publics-en-cas-de-faute-personnelle-detachable>.

Jacquemet-Gauché, A. y Belrhali, H. (2018). Trop ou trop peu de responsabilité. Deux voix critiquent deux voies. *Actualités Juridiques du Droit administratif*, 36, 2056-2061.

53. Por ejemplo: TA de Montreuil, 21/11/2019, n.º 1807785.

Kahn, J. (1958). Conclusions sous l'arrêt du Conseil d'État du 22 mars 1957, Jeannier. *Recueil Sirey*, 1958, 32-40.

Laferrière, E. (1877). Conclusions sous l'arrêt du Tribunal des Conflits du 5 mai 1877, Laumonnier. *Recueil Lebon*, 438-443.

Landais, C. (2013). La prise en compte du risque indemnitaire par l'administration et les actions récursoires à l'égard des agents : le cas du ministère de la défense. *Revue Française d'Administration Publique*, 417, 603-609.

Leleu, T. (2014). *Essai de restructuration de la responsabilité publique*. Paris: LGDJ.

Maestre, J.-C. (1974). La responsabilité civile des agents publics à l'égard des collectivités publiques doit-elle être abandonnée ? En AA. VV. *Mélanges offerts à Marcel Waline: le juge et le droit public. Tome II* (pp. 575-594). París: LGDJ.

Roques, F. (1991). L'action récursoire dans le droit administratif de la responsabilité. *Actualités Juridiques du Droit Administratif*, 2, 75-90.

Vedel, G. (1954). Note sur l'arrêt du Tribunal des conflits du 26 mai 1954, Moritz. *Semaines Juridiques – Générale*, 2, n.º 8334.

Waline, M. (1948). De l'irresponsabilité des fonctionnaires pour leurs fautes personnelles et des moyens d'y remédier. *Revue du Droit Public*, 2, 5-18.