

LA RESPONSABILIDAD DE CORREOS POR DAÑOS CAUSADOS A LOS USUARIOS *

POR

JUAN PEMÁN GAVÍN

SUMARIO: 1. Planteamiento general. Regulación restrictiva de la responsabilidad.—2. Referencia al Derecho comparado. El principio de irresponsabilidad o de responsabilidad restringida del Correo y los intentos de justificación.— 3. La formación de las reglas de responsabilidad en nuestra legislación postal. La actual regulación y su crítica.—4. Criterios para una revisión del sistema.

1. PLANTEAMIENTO GENERAL. REGULACIÓN RESTRICTIVA DE LA RESPONSABILIDAD

La regulación de la responsabilidad del Correo por los daños causados a los particulares en el desarrollo de sus prestaciones es, sin duda, un tema central en el estudio del régimen jurídico de este servicio público, servicio cuya trascendencia para las comunicaciones y para la vida social y económica no necesita ser destacada, porque se desprende del volumen de objetos que transporta y de la importancia de los intereses que en muchos casos los usuarios confían a este ramo de la Administración estatal (1).

Las posibilidades de que en estas operaciones se produzcan ciertos perjuicios a los particulares son grandes, como es obvio, por más que los envíos sean objeto de un cuidadoso tratamiento en su recepción, curso y entrega. Se comprende por ello que resulte fundamental para los usuarios una adecuada regulación de la responsabilidad administrativa que complete las normas internas que rigen las operaciones realizadas por el Correo.

Pero a pesar de su importancia, la regulación de la materia se encuentra contenida en los Reglamentos postales, sin que el legislador

* El presente trabajo corresponde, salvo pequeñas modificaciones, al capítulo VII de mi libro sobre el *Régimen jurídico del Servicio de Correos*. Dada la relativa unidad e independencia de la materia que aquí se trata, y la relevancia de la misma, he creído oportuno adelantar su publicación.

(1) Como es sabido, Correos constituye un supuesto de prestación de un servicio público directamente por la Administración sin utilización de la personificación. Se trata de una estructura organizativa integrada en la Administración del Estado (concretamente en la Dirección General de Correos y Telecomunicación) y carente de personalidad jurídica.

se haya ocupado de la misma hasta el momento. Es más, las reglas que se contienen en tales Reglamentos son objeto, en general, de un completo desconocimiento. Así, por ejemplo, la seguridad con la que se suele emplear la modalidad de los envíos certificados es una seguridad más psicológica que propiamente jurídica, porque se apoya más en la genérica confianza que merece el Correo que en las garantías jurídicas que se otorgan al particular, que, como se verá, son muy reducidas. Al estudio de estas reglas dedicamos el presente trabajo, con el propósito de profundizar en su conocimiento y de apuntar algunos criterios para su revisión.

La responsabilidad de la Administración Postal está regulada básicamente en la *Ordenanza Postal* (en adelante, OP), que en determinados puntos es completada por el *Reglamento de los Servicios de Correos* (RSC) (2), por ejemplo, en las reglas sobre paquetes reducidos y paquetes postales.

Es preciso destacar, ya desde ahora, que la OP establece la inaplicación de los criterios generales en materia de responsabilidad (artículo 196, 1):

«La Administración responde a los usuarios de los objetos de correspondencia que se le confien... en los casos y condiciones establecidos en el título I de esta Ordenanza, así como de las cantidades de numerario que se le entreguen para los fines y con las formalidades determinadas en los títulos II y III» (3).

Para los servicios propiamente postales (curso de la correspondencia en cualquiera de sus modalidades) es preciso acudir al artículo 16 OP, en el que se señala que la Administración de Correos no asume responsabilidad alguna por la correspondencia ordinaria que se le confíe para su transporte. En cambio, la pérdida de un objeto

(2) La Ordenza Postal fue aprobada por el Decreto 1113/1960, de 19 de mayo, y el Reglamento de los Servicios de Correos por el Decreto 1653/1964, de 14 de mayo.

(3) Hay que distinguir los daños causados a los particulares en la prestación de los servicios, es decir, en las relaciones de utilización del Correo, de aquellos otros daños que el Correo pueda producir a particulares que no son usuarios. Aquí sólo nos referiremos al primer grupo de supuestos. En cuanto a los últimos, valen las reglas generales de responsabilidad administrativa.

El artículo 195, 2, de la Ordenanza Postal parte de esta distinción, y en cuanto a los daños causados al margen de una relación de utilización, el artículo 198 de la Ordenanza Postal establece una regulación que se limita prácticamente a transcribir las reglas del artículo 40 de la LRJAE.

certificado (no su deterioro) da lugar a una indemnización fijada reglamentariamente e igual para todos los objetos. En los casos de correspondencia asegurada, tal indemnización asciende al valor efectivamente declarado. Para el servicio de giro postal hay que tener en cuenta el artículo 31, 3, OP, según el cual «el Estado garantiza las cantidades que se entreguen al Correo, así como los intereses que por ministerio de la Ley deban producir».

Vemos, pues, que la regulación introduce restricciones a la responsabilidad, que en algunos casos llegan a su exclusión total. En realidad, es más exacta la formulación inversa: sólo hay responsabilidad en los casos en que así se establece y hasta la cuantía fijada, pero no existe propiamente una cláusula general de responsabilidad patrimonial de la Administración Postal por daños causados a los usuarios.

Esta exclusión o limitación de la responsabilidad de Correos no es una peculiaridad del Derecho español. En los demás países europeos también existen normas que, en mayor o menor medida, suponen una regulación restrictiva de la responsabilidad (4). Su justificación material y su explicación teórica ha sido desde hace tiempo un problema difícil de solventar. Así, por ejemplo, frente a las críticas que lanzara E. R. HUBER en Alemania calificando esta regulación como «abuso de monopolio» y como «contraria a la moral», se han producido posteriores desarrollos doctrinales para justificar la normativa en base a unos determinados razonamientos que, a mi juicio, no siempre son plenamente satisfactorios.

En nuestro Derecho, las reglas de responsabilidad del Correo se han desarrollado al margen del Derecho privado (5), pero también al margen de las reglas generales de responsabilidad del Derecho administrativo, pues no ha incidido sobre ellas el amplio reconocimiento que ha encontrado la responsabilidad patrimonial de la Administra-

(4) En materia postal se ha producido una notable asimilación de las distintas legislaciones nacionales a través, sobre todo, de la existencia de un Derecho Postal Internacional. A este tema me refiero en otro lugar del estudio (cap. III, 6).

(5) Las reglas contenidas en la legislación postal son más restrictivas que las que derivarían de la aplicación de las normas sobre responsabilidad del transportista en el contrato de transporte regulado en el Código de Comercio. Sobre esta regulación véase R. URÍA, *Derecho mercantil*, 10.ª ed., Madrid, 1975, pp. 522 y ss., y J. GARRIGUES, *Curso de Derecho mercantil*, II, 6.ª ed., Madrid, 1974, pp. 220 y siguientes, quien afirma expresamente su inaplicación al servicio postal. Para este último autor (*ob. cit.*, p. 209), el transporte de correspondencia es transporte en sentido técnico-jurídico, pero se trata de un transporte sometido a una legislación administrativa especialísima (reglamentos postales), completamente extraña al Derecho mercantil.

ción (arts. 40 y ss. LRJAE). Puede decirse que constituyen un cuerpo extraño dentro de nuestro ordenamiento jurídico: al difícil problema de su justificación material se une entre nosotros el de su legalidad, dado el carácter reglamentario de la OP (6). Creemos por ello que es necesaria una profunda revisión de nuestra legislación postal en este punto. La expresa afirmación de un principio general de responsabilidad administrativa en el artículo 106, 2, de la Constitución aboga también por un replanteamiento del tema.

Trataremos de tomar en primer lugar algunas referencias del panorama comparado, para estudiar luego la materia en nuestra legislación postal.

2. REFERENCIA AL DERECHO COMPARADO. EL PRINCIPIO DE IRRESPONSABILIDAD O DE RESPONSABILIDAD RESTRINGIDA DEL CORREO Y LOS INTENTOS DE JUSTIFICACIÓN

En Francia, el principio de exoneración de responsabilidad de la Administración en caso de pérdida de correspondencia ordinaria tiene una muy temprana consagración legislativa. Ya el artículo 14 de la Ley de 5 nivoso año V (diciembre de 1796) disponía que las cartas ordinarias «... no son susceptibles de indemnización en caso de pérdida» (7).

Esta Ley, en lo que concierne a la responsabilidad, nunca ha sido derogada. Se refería a todo tipo de cartas, cualquiera que fuese el medio de transporte empleado. Igualmente se excluía la responsabilidad en caso de retraso, pues aun cuando ello no se establecía expresamente, se podía deducir a partir de su exclusión en el caso de correspondencia certificada y asegurada (8).

(6) Este tema lo desarrollo en otro lugar del libro (cap. II, 2).

(7) Vid. J. D. RICARD: *Le régime de la responsabilité de l'Etat en matière de transmission postale et télégraphique de la correspondance des particuliers*, Dalloz, 1949, Chr. 110-111, quien señalaba cuál era la acepción que debía darse a la expresión *pérdida*.

Según este autor, una primera opinión excluía los hechos voluntarios que constituyeran delitos o falta personales. Poco importaba que en la mayor parte de los casos, fuera imposible la prueba de la entrega a Correos de los objetos. En ciertos casos, alguna circunstancia fortuita podía hacer posible la prueba; entonces la Administración debía responder como un transportista ordinario.

Sin embargo, seguía explicando RICARD, la mayor parte de la doctrina y de la jurisprudencia estaba en contra de esta interpretación, basándose aparte de en el tenor literal del texto, en el criterio general restrictivo en esta materia y en el carácter módico de las tarifas. Con ello se entendía que a la expresión *pérdida* no cabía hacer ninguna restricción ni reserva, puesto que el legislador no la había hecho.

(8) Vid. J. D. RICARD: *Le régime de la responsabilité...*, pp. 110-113.

Para estas dos últimas clases de correspondencia se reconocía, en cambio, una responsabilidad pecuniaria. Pero para el caso de la correspondencia certificada se hizo una definición muy restrictiva de los casos que daban lugar a responsabilidad, pues el artículo 4.º de la Ley de 25 de enero de 1873 disponía:

«La Administración de Correos no está obligada a indemnizar por deterioro o expoliación de los objetos certificados. La pérdida, salvo el caso de fuerza mayor, dará solamente derecho en favor del destinatario a una indemnización de 25 francos» (9).

El principio de irresponsabilidad fue extendiéndose sucesivamente a la correspondencia telegráfica (10), a los cobros postales (11), al servicio telefónico (12) y al retraso en la ejecución del servicio de cuentas corrientes postales (13). Esto supone que el principio de exoneración de responsabilidad opera en todo el ámbito de la Administración de comunicaciones francesa (Administración de Correos, Telégrafos y Teléfonos). La regla es la no responsabilidad y las excepciones son los casos en que ésta se establece. Así, en el supuesto de la correspondencia sólo hay lugar a responsabilidad en los casos de valores declarados y certificados, y en estos últimos, tan sólo la pérdida (definida en unos términos muy estrictos, como hemos visto) da lugar a una indemnización fija. En cambio, sí que respondía la Administración Postal en el caso de que el particular le hubiera confiado fondos (14).

(9) El contenido del artículo 16, 6, de nuestra Ordenanza Postal es prácticamente idéntico a dicho precepto.

(10) El artículo 6.º de la Ley de 29 de noviembre de 1850 establecía con generalidad que:

«El Estado no está sometido a responsabilidad alguna en razón del servicio de la correspondencia privada por vía telegráfica.»

(11) Vid. Leyes de 25 de abril de 1879 y 30 de marzo de 1902.

(12) Decreto de 31 de mayo de 1890.

Señala RICARD (*De l'irresponsabilité de l'Etat à raison du service de la correspondance privée par voie télégraphique*, Dalloz, 1951, Chr., p. 137), que en este caso la introducción del principio se hizo con una legalidad discutible.

(13) Ley de 7 de enero de 1918.

(14) En relación con estos casos, explica M. WALINE (*La responsabilité de la poste d'après la jurisprudence administrative*, Dalloz, 1929, Chron., p. 71), que el supuesto más importante es el de los giros que se pagan a persona distinta del verdadero destinatario. Aquí la jurisprudencia, ante el silencio de los textos legales, declaró la responsabilidad del Estado.

Por último hay que notar que en Francia no se excluye la responsabilidad civil del funcionario (ante el usuario) en caso de falta personal en el servicio (15).

La explicación tradicional que daba la doctrina de este principio se basaba en el carácter módico de las tarifas postales: si la Administración respondiera de todos los objetos que se le confían, debería subir las tarifas para cubrirse del riesgo de las indemnizaciones. Además, el Estado acepta responsabilidad si se paga una tarifa más alta (certificación o declaración de valor). En este sentido se expresaban DUEZ y DEBEYRE y BERTHÉLEMY (16). Por su parte, WALINE lo explicaba en razón del volumen del tráfico postal y por las dificultades de prueba en los casos en que el usuario no conserva ninguna señal (17).

Sin embargo, la doctrina francesa actual rechaza tales intentos de justificación. Por ejemplo, DE LAUBADÈRE (18) o DE GAUDUSSON. Para este último, se trata de un residuo de la antigua irresponsabilidad del poder público y que sólo se puede explicar como la supervivencia de una regla tradicional (19).

En Italia, la irresponsabilidad de la Administración Postal está reconocida también en términos muy parecidos. Con un carácter general, el principio fue definido en el artículo 4.º del Reglamento General del Servicio Postal (Real Decreto de 10 de febrero de 1901):

«Salvo en los casos y con los límites indicados en las leyes postales, no corresponde a la Administración

(15) Para una exposición general de la regulación de la responsabilidad de la Administración Postal, vid. L. JARDEL: *La lettre missive*, Sirey, París, 1911, pp. 113-127; F. GENY: *Des droits sur les lettres missives*, Sirey, París, 1911, t. I, pp. 90-136; J. D. RICARD: *Droit et jurisprudence en matière de Postes, Télégraphes, Téléphones*, Sirey, París, 1931, t. III, pp. 22-23.

(16) Vid. P. DUEZ-G. DEBEYRE: *Traité de Droit Administratif*, París, 1952, p. 466; BERTHÉLEMY: *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 10.ª ed., París, 1923, p. 722.

(17) Vid. WALINE: (*La responsabilité...*, p. 69). Para este autor, dada la gran cantidad de correspondencia cursada por Correos y la diversidad de operaciones efectuadas por cuenta del público, algunos retrasos, algunos errores, y también algunas pérdidas son excusables en razón de la tarea verdaderamente gigantesca a cumplir cada día por esta administración.

(18) Vid. A. DE LAUBADÈRE: *Traité élémentaire de Droit Administratif*, vol. III: «Grands services publics et entreprises nationales», París, 1966, pp. 696 y 697.

(19) Vid. DE GAUDUSSON: *L'usager du service public administratif*, París, 1974, LGDJ, p. 204. Señala que la explicación de lo reducido de las tarifas no sirve porque la responsabilidad de la Administración no se elimina en otros servicios públicos que son gratuitos, y porque no es consecuente hacer soportar a las víctimas de los fallos del servicio, el coste de una política tarifaria que beneficia al conjunto de los usuarios. Tampoco le parece satisfactorio a este autor el argumento según el cual el fundamento se encuentra en la rapidez de la ejecución del servicio o en el gran volumen de tráfico.

de Correos responsabilidad alguna por los actos de sus funcionarios o por eventuales errores o retrasos en la expedición, reexpedición o reenvío, en el transporte o en la entrega de objetos o de dinero a ella confiado, por destrucción total o parcial, o por deterioro o por errores o retrasos en general.»

Esta derogación del régimen general por vía reglamentaria era considerada ilegal (20). Con todo, se admitía que no existía responsabilidad alguna en la correspondencia ordinaria, incluso en los casos de dolo del funcionario (21). En los certificados y valores declarados, la responsabilidad existía en la forma establecida por la ley.

El principio fue recogido en el artículo 7.º del *Codice Postale e delle Telecomunicazioni* de 27 de febrero de 1936 (ahora sí con rango legal). El artículo, todavía vigente, está situado entre las disposiciones preliminares, con lo que se extendió no sólo a los servicios propiamente postales, sino también a los bancarios y a los de telecomunicación:

«La Administración no incurre en responsabilidad alguna por los servicios postales y de telecomunicación fuera de los casos y en los límites establecidos en la presente Ley.»

La doctrina tradicional ha podido encontrar distintas explicaciones. Así, se ha dicho (ROMANO) que el principio se basa en el modo de funcionar del servicio público. El particular tiene un auténtico derecho a ser admitido a las prestaciones postales, pero en lo demás su posición está debilitada; no tiene un verdadero derecho a los beneficios que derivan del servicio: así, el daño que puede resultar no se considera una violación jurídica, sino un riesgo del particular (22). También se ha dicho, con referencia a los envíos ordinarios, que supondría mucho trabajo el registro de todos los objetos de correspondencia (23). Por último, encontramos también en la doctrina italiana

(20) Vid. MAZZIOTTI: *La posta, il telegrafo, il telefono*, en ORLANDO: *Primo trattato completo de diritto amministrativo*, vol. VII, parte II, pp. 317-318, el cual partía de la configuración contractual de la relación entre el Correo y el usuario y consideraba, en consecuencia, esta norma reglamentaria como una derogación del Derecho común.

(21) Así lo consideró la *Cassazione napoletana* en decisión de 19 de junio de 1895. Citada por MAZZIOTTI: *La posta, il telegrafo...*, p. 319.

(22) Vid. S. ROMANO: *Principii di diritto amministrativo*, Milán, 1912, p. 428.

(23) MAZZIOTTI (*La posta, il telegrafo...*, pp. 318-319) consideraba que dado el volumen de correspondencia ordinaria, realizar un registro de todos los objetos supondría una merma de la rapidez de los envíos y unos mayores gastos que recaerían sobre el contribuyente.

la referencia al carácter módico de las tarifas, concretamente en los autores de Derecho postal (24).

También existen restricciones a la responsabilidad en Inglaterra (25), en Suiza (26) y en Alemania. Concretamente en la República Federal Alemana esta regulación restrictiva de la responsabilidad es establecida en la *Gesetz über das Postwesen*, de 28 de julio de 1969, que inicia una detallada regulación con la enunciación de un principio en el párrafo 11, 1, según el cual la responsabilidad del *Bundespost* en la prestación de los servicios «está limitada en la medida en que resulte de los preceptos de esta Ley» (27). Ello no supone una novedad, pues ya la *Postgesetz* de 28 de octubre de 1871 contenía reglas restrictivas de la responsabilidad.

(24) Vid. T. C. GIANNINI: *Trattato di diritto postale*, 2.^a ed., Roma, 1913, página 681 y ss.

En este sentido señala DEL BUE (*Lineamenti di un corso di diritto e di legislazione postale e delle telecomunicazioni secondo l'ordinamento italiano e le convenzioni internazionali*, Roma, 1943, p. 170) que las cláusulas de irresponsabilidad se orientan al interés colectivo de los usuarios porque significan una disminución del precio y un mejor servicio prestado.

Para TERAMO (*Diritto e legislazione postale e delle telecomunicazioni*, 2.^a ed., Roma, 1939, p. 147), se trata de un principio presente en la regulación de los servicios como el gas, la electricidad o el ferrocarril, de gran número de usuarios orientado a no elevar su coste de producción.

(25) Vid., para el caso inglés, H. W. R.: WADE: *Administrative Law*, 4.^a ed., Oxford, 1977, pp. 150-151. Señala este autor que la *Post Office Act* de 1969 conservó y extendió una amplia inmunidad estatutaria por responsabilidad por hechos ilícitos de la que carecen los mismos departamentos ministeriales. Ni Correos ni sus empleados son responsables de los fallos, errores o retrasos en los servicios, lo cual supone una ruptura del principio general. Incluso se puede dar el caso de una persona que entregue un objeto a Correos y resulte dañado o destruido ante su propia vista sin que el particular tenga acción civil alguna.

Para WADE, no aparece la justificación de privar al sujeto de su acción personal. En los certificados se establece una responsabilidad limitada, pero incluso ésta, sigue diciendo, está cubierta con excepciones ilógicas.

(26) La regulación de la responsabilidad del Correo en ese país es, sin embargo, más favorable para el usuario que en otros países. Vid. una exposición de las reglas de responsabilidad del servicio, en V. TUASON: *Das Recht der Schweizerischen Post-Telephon und Telegraphen Betrieb*, Verlag Stämpfli, Berna, 1959, pp. 98 y ss. Así, por ejemplo, se admite responsabilidad del Correo por retraso en la entrega de los envíos (de correspondencia certificada). Se produce retraso cuando la entrega tiene lugar transcurridas veinticuatro horas sobre el plazo regular de entrada (*ordentlich Lieferfrist*). Para determinar cuál es el plazo regular se tiene en cuenta el tiempo que necesita el Correo para entregar el envío al destinatario o devolverlo al remitente con los medios de conducción previstos. Se indemniza al particular en función del perjuicio causado, pero con un tope máximo fijado en la mitad de la indemnización que corresponde al extravío de los certificados. (Vid. TUASON: *Das Recht...*, pp. 99 y 101.)

(27) Para una completa exposición de la regulación actual, vid. E. LOH: *Die Haftung im Postbetrieb*, Duncker-Humblot, Berlín, 1972; ALTMANNSPERGER: *Gesetz über das Postwesen. Kommentar*, obra con hojas recambiables, R. V. Decker's Verlag, G. Schenk, Heidelberg-Hamburg, §§ 11-21; KÄMMERER-EIDENMÜLLER: *Post und Fernmeldewesen*, obra con hojas recambiables, Der Wirtschafts Kommentator, Kommentator Verlag, Frankfurt am Main, *Gesetz über das Postwesen*, pp. 61-111.

El tema ha sido allí objeto de una mayor atención doctrinal que en los demás países. Frente al planteamiento crítico de E. R. HUBER, según el cual estas reglas serían «abuso de monopolio» (*Monopolmissbrauch*) y de carácter «contrario a la moral» (*Sittenwidrig*) (28), la doctrina se ha esforzado por justificarlos desde un punto de vista político-jurídico y por afirmar su admisibilidad constitucional.

En general, los razonamientos que se hacen van en la misma línea: dado el gran volumen y la variedad de las operaciones que realiza el Correo, las posibilidades de causar perjuicios a los interesados son enormes (al remitente, al destinatario, a ambos o incluso a un tercero). Por otro lado, se afirman las dificultades de un sistema de responsabilidad que cubriera todas estas posibilidades de daños a los particulares. Sería necesario en tal caso un cuidadoso tratamiento y control de las operaciones, lo que implicaría un aumento del personal y de los gastos. La propia tramitación y comprobación de las reclamaciones sería una operación costosa. Por tanto, si existiera un sistema de cobertura completa de los daños causados, el Correo no podría cumplir su misión de ofrecer un servicio al público de forma rápida y barata a la vez, pues ese aumento del coste supondría un incremento de las tarifas con incidencia en todos los usuarios (29). En este sentido, señala ALTMANNSPERGER que la fundamentación político-jurídica de la responsabilidad restringida del Correo tiene sus últimas raíces en la incompatibilidad material entre el interés del usuario individualmente considerado en una compensación completa de los perjuicios derivados de los servicios postales y el interés del público en general en una prestación de los servicios rápida y lo más barata posible: este dilema es resuelto por el legislador optando por dar prioridad al interés general frente al concreto usuario perjudicado, decisión que se acompaña con la posibilidad de utilizar modalidades cualificadas de envío en las que no existen restricciones a la responsabilidad (30).

Pero el concreto problema que plantean estas restricciones a la responsabilidad no es ya su legalidad (viene reconocida en una ley), sino

(28) Vid. E. R. HUBER: *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, vol. I, 2.^a ed., J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1953, pp. 505-506.

(29) Vid. en este sentido, F. J. HELLMICH y W. FLORIAN: *Gedanken über eine Neugestaltung der Haftung für Postsendungen*, *Jahrbuch des Postwesens*, 1961, páginas 98 y ss. (101-102); H. U. ERICHSEN: *Zur Haftung der Bundespost*, «Die Öffentliche Verwaltung», 1965, pp. 151 y ss. (163); W. KOHL: *Die Grundsätze der Posthaftung*, «Die Öffentliche Verwaltung», 1968, pp. 722 y ss. (722-723); ALTMANNSPERGER: *Gesetz*, § 11, núms. 4-6.

(30) ALTMANNSPERGER: *Gesetz*, § 11, n. 7.

el de su admisibilidad desde un punto de vista constitucional. En particular, se plantea la doctrina su compatibilidad con el artículo 34 de la Ley fundamental, que establece un principio general de responsabilidad administrativa, y con el principio de «Estado social» (*Sozialstaatsprinzip*) también contenido en la Ley fundamental, cuestiones que son resueltas afirmativamente (31).

Por último, hay que notar que en el ámbito del Derecho Postal Internacional también hay una regulación restrictiva de la responsabilidad (32). A las dificultades de prueba se une aquí el problema de individualizar la responsabilidad en una Administración concreta.

Vemos, por tanto, que en los diversos países se han introducido restricciones a la responsabilidad de Correos por vía legal. La doctrina critica esta regulación restrictiva o en otros casos trata de justificarla, pero, a mi juicio, en ningún caso las explicaciones resultan totalmente convincentes. En realidad, se ha procedido en esta materia con una cierta inercia y con un curioso mimetismo legislativo (33). Sin embargo,

(31) En relación con el primer punto, *vid.* ALTMANNSPERGER: *Gesetz*, § 11, números 10-24a. En la doctrina constitucional, *vid.* DAGTOGLOU: *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, III, art. 34 (2.^a elaboración), 1970, núms. 315-319, y MAUNZ: *Grundgesetz Kommentar*, II, 34, 1971, núm. 34.

Sobre la compatibilidad con el principio de Estado social, *vid.* ERICHSEN: *Zur Haftung*, pp. 161-164, y KOHL: *Die Grundsätze*, pp. 724 y ss.

Sobre la cuestión de si las reglas restrictivas de la responsabilidad del Correo constituyen una «intervención expropiatoria» que afecta al derecho de propiedad del artículo 14 de la Ley Fundamental, *vid.* E. LOH: *Die Reform des Staatshaftungsrecht und die Haftung der Post*, «Archiv für das Post und Fernmeldewesen», 1974, pp. 429 y ss. (439-440), quien niega tal posibilidad.

En todo caso, hay que notar que en Alemania, en los casos en los que se excluye la responsabilidad de Correos, se produce la responsabilidad propia (*Eigenhaftung*) del funcionario, estando obligado el Correo a dar al usuario el nombre del funcionario culpable. (*Vid.* DAGTOGLOU: *Op. cit.*, núms. 317-319; MAUNZ: *Op. cit.*, núm. 34). Como es obvio, no se trata aquí de responsabilidad objetiva.

(32) Para una exposición de las reglas de responsabilidad en el servicio Internacional, *vid.* TERAMO: *Diritto e legislazione*, pp. 170-173. Para un análisis de su problemática y de sus principios, *vid.* L. KÄMMERER: *Die Haftung des Staates im Weltpostverkehr*, Jahrbuch des Postwesens, 1958, pp. 93 y ss. Una exposición sobre el tema se encuentra también en J. L. VILLAR EZCURRA: *La responsabilidad en materia de servicios públicos*, Madrid, 1981, pp. 141 y ss.

(33) Es frecuente encontrar en las exposiciones sobre la materia una referencia a la existencia de reglas restrictivas en otros países o en el ámbito del Derecho Postal Internacional (*vid.*, por ejemplo, DEL BUE: *Lineamenti*, pp. 149 y ss.; HELLMICH-FLORIAN: *Gedanken über eine Neugestaltung*, p. 102; ALTMANNSPERGER: *Gesetz*, § 11, núm. 2). No se hace descansar en este punto la argumentación, pero podría decirse que se le otorga una cierta «eficacia legitimadora». Sin embargo, en lo que se refiere al Derecho Postal Internacional es claro que tiene su propio objeto (el servicio internacional), con independencia del servicio interior de los respectivos países (sobre la independencia de las legislaciones internas con respecto al Derecho Postal Internacional, *vid.* capítulo III, 6) y que, por otra parte, en este ámbito, son mayores las dificultades de un sistema de responsabilidad sin restricciones.

no es posible hacer una crítica generalizada de las diversas restricciones a la responsabilidad, pues es preciso distinguir entre ellas, y por otro lado, tales restricciones no son idénticas en unas y otras legislaciones. Un análisis detenido de estas reglas sólo nos interesa en relación con nuestro Derecho positivo. Para ello es necesario exponer previamente la regulación de la responsabilidad contenida en nuestra legislación postal.

3. LA FORMACIÓN DE LAS REGLAS DE RESPONSABILIDAD EN NUESTRA LEGISLACIÓN POSTAL. LA ACTUAL REGULACIÓN Y SU CRÍTICA

Como indicamos al principio, en nuestro Derecho, a las dificultades de encontrar una explicación coherente a las restricciones a la responsabilidad, se une el problema de su legalidad. Explicaremos, en primer lugar, el surgimiento de las reglas de responsabilidad para referirnos luego a su actual régimen positivo.

En la Ordenanza de 1794 (34) encontramos algunos datos que dan idea de cuál era la posición del usuario en este punto.

De ninguna forma se puede hablar de responsabilidad en el caso de correspondencia ordinaria: a las dificultades de prueba se une la inexistencia de un precepto en que poder fundarla. Ni siquiera tenía derecho el particular a pedir la devolución de la carta que hubiera entregado al correo (35). La inexistencia de responsabilidad se deduce también *a contrario* de la regulación de la certificación.

En el caso de extravío de pliegos certificados se establecía la devolución de lo pagado a costa del Administrador principal de la Oficina en la que se hubiera recibido la certificación. El Administrador estaba sujeto también «a las resultas de daños y perjuicios». Pero en modo alguno existía la posibilidad de una indemnización a cargo de la Administración, ni siquiera fijada reglamentariamente, como en los certificados actuales (36).

(34) *Ordenanza General de Correos, Postas, Caminos y demás ramos agregados a la Superintendencia general*, promulgada por Carlos IV por Cédula de 8 de junio de 1794.

(35) El capítulo 22 del título XII disponía:

«Siempre que las cartas o pliegos (aunque fuesen certificados) se hubiesen echado ya en el Correo, no se devolverán por los dependientes a los interesados, so pena de privación del empleo.»

Más adelante se establece una excepción para el caso en que se hubiera omitido la firma.

(36) El capítulo 5 del título XXI (que se refería a los pliegos certificados) establecía:

Por tanto, la Ordenanza no contiene una garantía individualizada expresada en la posibilidad de exigir responsabilidad (muy débil, incluso, en el caso de la certificación), sino que más bien se trata de una garantía genérica a través de la estricta regulación de las operaciones de conducción de correspondencia, la fijación de los deberes de los empleados del ramo, así como la rigurosa sanción de las conductas que ponían en peligro la seguridad de la correspondencia (37).

Posteriormente se introducen criterios que tienden a reforzar esta garantía. Para el caso de los certificados se establece una responsabilidad de la Administración (no ya del funcionario), fijada reglamentariamente, y se crea el servicio de pliegos con valores declarados para la conducción de dinero, alhajas y valores (Real Decreto de 6 de octubre de 1883).

Pero hay que notar que en todo este período (siglos XVIII y XIX) no hay una declaración de irresponsabilidad de la Administración Postal. Esta resulta en algunos casos (correspondencia ordinaria) de la falta de un principio genérico de responsabilidad de la Administración.

Frente a esta ausencia de una regla general de responsabilidad patrimonial de la Administración, en Correos había algunas fórmulas tendentes a reforzar la garantía del usuario asegurando la posibilidad de exigir responsabilidad en determinados casos. No ya sólo con el fortalecimiento de la garantía indirecta o genérica a lo que nos hemos referido (38) sino obviando las dificultades de prueba y la falta de un principio genérico de responsabilidad mediante fórmulas concretas que posibilitaban las reclamaciones a la Administración.

Así, en los certificados se preveía una indemnización fijada reglamentariamente en una cantidad nada despreciable (50 pesetas en el

«Si ocurriese alguna queja sobre el extravío o falta de carta o pliego certificado, se retendrá el sueldo al Administrador que haya recibido la carta o pliego la misma cantidad que hubiera percibido por la certificación, y se devolverá al que la pagó, verificada que sea dicha falta o extravío, y además quedará sujeto a las resultas de daños y perjuicios.»

El capítulo 4 añadía que el Administrador tenía derecho a exigir responsabilidad en este caso al conductor de la valija que la hubiera extraviado.

Y esta es la única responsabilidad que se establecía. No se trataba de responsabilidad de la Administración, sino del funcionario: el administrador asume personalmente la responsabilidad de cuantos certificados se reciben en su oficina. Se puede decir también que es una responsabilidad objetiva en la medida en que opera con independencia de la culpa en el extravío.

(37) A este punto me refiero en otro lugar del estudio (cap. VI, 2).

(38) Esta genérica garantía, que ya estaba presente en la Ordenanza de 1794, se reforzará en el siglo XIX, como vemos en otro lugar para el caso de la inviolabilidad de la correspondencia (cap. VI, 2).

Reglamento de 1889). Y con la declaración de valor se posibilitaba la responsabilidad por el valor efectivamente contenido en el envío. Además, se trata en estos casos de una responsabilidad *objetiva*, es decir, que operaba con independencia de la existencia de culpa o negligencia en la prestación del servicio.

De ninguna forma puede decirse que en aquel período haya en Correos un principio derogatorio en la responsabilidad general. Porque no existe tal principio de responsabilidad general expresamente formulado y porque, en determinados casos (los más importantes), se establece una tasación de la responsabilidad. Para la correspondencia ordinaria la irresponsabilidad resulta de hecho en la mayoría de los casos del modo de funcionamiento mismo del servicio: la falta de un registro individual de tales objetos (que en definitiva es una simplificación administrativa que permite un funcionamiento más rápido y más económico del correo) impide el reconocimiento de una acción de responsabilidad.

Pero los mismos criterios que hoy nos parecen restrictivos, en un contexto diferente en el que lo que predomina es la irresponsabilidad de la Administración, cumplen una función de reforzamiento de la garantía individual del usuario.

La primera declaración genérica sobre responsabilidad se encuentra en el Reglamento de 1889 (39), cuyo artículo 18 establece:

«La Administración de Correos no asume responsabilidad alguna por la correspondencia ordinaria que se le confíe; pero la tendrán personalmente los empleados por negligencia o abusos que cometan.»

El precepto fue reproducido en el Reglamento de 1898 (40) también en el artículo 18.

Pero aunque el precepto parezca que se presenta como una exoneración de responsabilidad, la regulación de la responsabilidad en el Reglamento de 1889 sigue siendo la misma que hasta entonces.

En la mayor parte de los casos en los que un objeto se entrega a Correos (correspondencia ordinaria), si se produce un perjuicio por retraso, deterioro o extravío, no hay ninguna posibilidad de prueba para el particular, por lo que tal irresponsabilidad resulta de hecho. Sólo hay algunos casos en los que alguna circunstancia permite probar el perjuicio, señaladamente, cuando hay delito o falta disciplinaria del

(39) Aprobado por Real Decreto de 7 de mayo de 1889.

(40) Real Decreto de 7 de junio de 1898.

funcionario. En tales casos, establecer una responsabilidad civil del funcionario frente al usuario, y no de la Administración (como hace el Reglamento de 1889), no es una exoneración de responsabilidad, puesto que entonces no hay un principio general de responsabilidad directa de la Administración (y de reintegro de los funcionarios en los casos en los que proceda la responsabilidad civil de éstos). En estos supuestos, en los que es posible la prueba del daño, el particular encuentra un sujeto contra el cual dirigirse sin que haya propiamente una exoneración. También hay aquí un reforzamiento de la posición del usuario frente a la ausencia en aquella época de una regla general de responsabilidad civil de los funcionarios.

Para la certificación y declaración de valor se establece una regulación en términos similares a la que ya existía.

Por tanto, tampoco en los Reglamentos de 1889 y 1898 hay un principio de irresponsabilidad. La responsabilidad de la Administración es tasada para los certificados y valores declarados (y de carácter objetivo), y para la correspondencia ordinaria responde el funcionario en los casos de culpa o dolo.

Como es sabido, a partir de 1954 (art. 121 y ss. LEF), y especialmente a partir de 1957 (art. 40 y ss. LRJAE), existe un principio general de responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados a los particulares. Se trata de una responsabilidad *directa* de la Administración y que se configura con carácter *objetivo* (41). Creemos que

(41) Concretamente, establece el artículo 40 LRJAE:

1. «Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa.

2. En todo caso, el daño alegado por los particulares habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas...»

Esta formulación supuso un cambio decisivo en materia de responsabilidad administrativa, y aunque en principio chocó con la inercia producida por una tradición en la que la regla era la irresponsabilidad de la Administración, ha ido arraigando en la jurisprudencia posterior. Los desarrollos doctrinales que se han producido en torno a la misma han sido también importantes. Para una exposición sintética sobre el significado que ha tenido esta regla en nuestro Derecho, *vid.*, L. MARTÍN REBOLLO: *La responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia*, Madrid, 1977, Civitas, pp. 27-39. Las obras que allí se citan (especialmente pp. 31-35) pueden completarse con la exposición que hace el mismo autor de la bibliografía existente sobre la materia hasta 1979 en *Bibliografía sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración*, núm. 91 de esta REVISTA (1980), páginas 309 y ss.

tal principio afectó al servicio de Correos de forma que una correcta inteligencia de los preceptos postales hubiera sido la siguiente:

En correspondencia ordinaria, en los casos en los que fuera posible probar la realización de un perjuicio (señaladamente aquellos en los que hay culpa o dolo del funcionario y se ha producido la sanción correspondiente), debía reconocerse, junto a la responsabilidad civil del funcionario, una responsabilidad directa de la Administración (y de reintegro del funcionario), en aplicación del principio general de responsabilidad directa de la Administración.

En los certificados y valores declarados, los criterios postales debían haber servido únicamente como facilitadores de la prueba y como un sistema de mínimos (42), o en todo caso como criterios administrativos de fijación de responsabilidad. Pero sin excluir en ningún caso la acción de responsabilidad en el plazo de un año ante la Administración con la posibilidad de acudir a los tribunales en el caso de considerar insuficiente la indemnización fijada por ésta.

Sin embargo, en la regulación que hizo del tema la OP, los criterios de la legislación postal no se entienden como un sistema de mínimos garantizados sin necesidad de prueba, que no excluye una acción de responsabilidad apoyada en la decidida formulación de la LRJAE, sino como una limitación de la responsabilidad de la Administración Postal (art. 196, 1) sólo responde «*en los casos y condiciones establecidos*».

Los criterios que históricamente significaron un reforzamiento de la posición del usuario, ahora, al mantenerlos en sus términos estrictos con un fondo normativo distinto, cambian su sentido originario y adquieren un carácter restrictivo.

Es por ello por lo que tan sólo de una forma muy matizada puede decirse que en Derecho español existe una regla tradicional de exención de responsabilidad de la Administración Postal. En realidad, un principio de limitación de la responsabilidad frente a una cláusula general de responsabilidad administrativa sólo existe con la OP. Lo cual, dado el carácter reglamentario de este texto (43), nos lleva a afirmar la ilegalidad de la regulación de la Ordenanza en este punto.

Pero veamos en concreto cuál es la regulación que estableció la OP.

(42) Así, en los certificados, la indemnización reglamentaria podía haber sido considerada un mínimo garantizado con independencia de la producción real de un perjuicio y de su prueba, pero sin excluir la posibilidad de probar un perjuicio mayor.

(43) Como hemos indicado, a este tema nos referimos en otro lugar del estudio (cap. II, 2).

La Administración Postal (art. 196, 1) responde de los objetos de correspondencia que se le confían para su transporte y entrega en los casos y condiciones establecidos en el título I de la OP, así como de las cantidades de numerario que se le entreguen. Dejando aparte este segundo supuesto aplicable al servicio de giro (art. 31, 3: «El Estado garantiza las cantidades que se entreguen al correo, así como los intereses que por ministerio de la ley deban producir») (44), para los servicios propiamente postales hay una remisión al título correspondiente de la Ordenanza. Allí encontramos los preceptos genéricos fundamentales en relación con cada clase de correspondencia.

En relación con la correspondencia ordinaria, el artículo 16, 2, transcribe el viejo precepto del Reglamento de 1889:

«La Administración de Correos no asume responsabilidad alguna por la correspondencia ordinaria que se le confíe para su transporte, pero la tendrán personalmente los empleados por su negligencia y los abusos que cometan.»

Como hemos indicado, este precepto, insertado en la OP, supone una derogación del régimen común de responsabilidad en cuanto que excluye la responsabilidad directa de la Administración en los casos en los que es posible probar la producción de un perjuicio por la existencia de una falta de un funcionario.

Para la correspondencia certificada, la limitación de responsabilidad se produce por una doble vía. Por una parte, la indemnización se fija reglamentariamente en una cuantía tan escasa que no puede aspirar a ser una valoración *a forfait* del daño (45). Y por otro lado, hay una definición muy restrictiva de los casos que dan lugar a responsabilidad que, según todos los indicios, procede de la reproducción casi literal del artículo 4 de la Ley francesa de 25 de enero de 1873:

Art. 16, 6: «La Administración no está obligada a indemnizar por deterioro o expoliación de los objetos certificados. La pérdida, salvo causa de fuerza mayor, da derecho solamente, en favor del expedidor o, en su de-

(44) *Vid.* también artículo 6.º, 1, y artículo 10 del Reglamento del Giro Nacional (RGN), aprobado por Real Decreto 3155/1979, de 21 de diciembre. El plazo para formular reclamaciones por las cantidades entregadas al servicio y no pagadas es de dos años.

(45) En la actualidad, la cuantía que se fija reglamentariamente es de 825 pesetas (*vid.* art. 5.º del Real Decreto 514/1982, de 5 de marzo, por el que se modifican las tarifas postales y de telecomunicación).

LA RESPONSABILIDAD DE CORREOS

fecto o a petición de éste, en favor del destinatario, a la indemnización de que se ha hecho mérito en el párrafo 3.º» (Se refiere a la indemnización reglamentaria.)

A la vista del precepto, hay que excluir de la posibilidad de indemnización no sólo los casos de retraso en la entrega o apertura del envío (violación de correspondencia, según el art. 14 OP), sino también el deterioro completo de un objeto. En definitiva, no hay lugar a indemnización en todos los casos que no sean estrictamente pérdida del envío.

Para la correspondencia asegurada, la misma definición especifica la responsabilidad que puede generar:

Art. 16, 8: «Es correspondencia asegurada la que, mediante el abono de un derecho independiente del porte ordinario del envío y del certificado, se admite, circula y entrega con garantías especiales, contiene los valores expresados en la cubierta y da origen, en caso de extravío del objeto, o de desaparición total o parcial de su contenido, a una indemnización equivalente a la cantidad declarada o desaparecida.»

Se contemplan, por tanto, dos casos:

- Extravío o desaparición total del contenido, en cuyo caso la indemnización es la cantidad declarada.
- Desaparición parcial del contenido, en cuyo caso la indemnización es equivalente a la cantidad desaparecida.

También aquí los términos precisos en los que está redactado el artículo, junto con el principio de limitación de responsabilidad a los casos en que así se establece (art. 196, 1, OP), impiden incluir el retraso en la entrega, la simple apertura o, incluso, el deterioro de su contenido. Sin embargo, veremos cómo el rigor de estas definiciones de la responsabilidad en certificados y valores declarados es atenuado en la regulación de los paquetes postales.

Esta responsabilidad tan restrictivamente definida no se produce en algunos supuestos a que se refiere el artículo 197 OP, bajo el epígrafe de «Exención de responsabilidad». Tales «exenciones» se establecen con un carácter general, pero hay que entenderlas referidas a los certificados y valores declarados, dado el principio que en relación con la correspondencia ordinaria sienta el artículo 16, 2.

El artículo 197, 1, se refiere al daño producido por pérdida debida a caso fortuito o fuerza mayor. Esta exclusión de la responsabilidad supone una ampliación del criterio general (el art. 40 LRJAE sólo se refiere a la fuerza mayor) y no encaja con el artículo 16, 6 (que establece responsabilidad para certificados, salvo el caso de fuerza mayor) ni con el 16, 9, que excepciona para la responsabilidad por valores declarados tan sólo la pérdida por fuerza mayor. En el caso de los envíos certificados, la contradicción se explica porque, como se ha indicado, el precepto procede con toda probabilidad de la transcripción de la Ley francesa de 1873.

El artículo 197, 2, a), OP alude al caso de que la reclamación no se haya producido dentro de los plazos reglamentarios. Propiamente, no se trata de un supuesto de exención, sino del transcurso del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad.

Tampoco hay responsabilidad [art. 197, 2, b)] en el supuesto de declaración fraudulenta, es decir, cuando el contenido de un envío no coincide con la cantidad declarada. Se trata de sancionar disciplinariamente al usuario con la no responsabilidad de la Administración.

Por último, se refiere dicho artículo al supuesto de que la pérdida obedezca a vicios naturales del contenido, o deficiencias del embalaje o a otras causas imputables al remitente. Tampoco hay aquí una exención de responsabilidad, sino que lo que se produce es la falta de uno de los requisitos de la misma: no es posible imputar a la Administración la producción del daño en estos casos (46).

A estas normas hay que añadir la regulación de la responsabilidad civil de los funcionarios. En los casos en los que responde la Administración, están sujetos a una responsabilidad de reintegro cuando haya culpa o negligencia grave, pero no cuando los daños se hayan producido por caso fortuito o *negligencia profesional* (art. 220, 3, OP). En cuanto a la responsabilidad civil ante los usuarios, frente al criterio general del artículo 43 LRJAE, se excluye tal responsabilidad de los funcionarios en los casos de correspondencia certificada y asegurada (art. 221, 2), que en estos casos es, por tanto, sólo de reintegro, y se excluye también en los casos que el artículo 197 excepciona de la responsabilidad. Sólo se produce este tipo de responsabilidad de los funcionarios en el caso de la correspondencia ordinaria, puesto que el

(46) También se refiere el mencionado artículo a los supuestos en que la entrega de los valores declarados se realiza correctamente en cuanto a sus condiciones externas (197, 2, c)) y el caso en que el destinatario haya firmado el recibo conforme (197, 2, d)). Alude además a los envíos de carácter oficial.

artículo 16, 2, excluye la responsabilidad de la Administración frente a los usuarios, pero no la de los funcionarios por la negligencia y abusos que cometan (47).

También hay que tener en cuenta las normas sobre tramitación de reclamación contenidas en los artículos 286 a 290 RSC. El principio es el siguiente: para que las *reclamaciones* de correspondencia den derecho a indemnización deben ser presentadas dentro de los plazos establecidos. Una vez transcurridos dichos plazos, las reclamaciones tendrán el valor de *solicitudes de noticias* sin derecho a indemnización. Los artículos 287 y 288 RSC se ocupan de los trámites a seguir por las reclamaciones, y los plazos para que tales reclamaciones (de correspondencia certificada o asegurada) den derecho a indemnización son fijados por el artículo 289: dos meses a partir de la fecha del resguardo, salvo en el tráfico postal con las islas Canarias, en cuyo caso el plazo es de cuatro meses.

Para completar la regulación es preciso añadir las normas particulares sobre responsabilidad en paquetes reducidos y paquetes postales (arts. 385 a 387 y 406 RSC).

La regulación de la responsabilidad en estos dos tipos de envíos (que necesariamente habrán de circular como certificados, según establece el art. 16, 7, OP) (48) se separa en algún punto de la normativa gene-

(47) Ello tiene incidencia en la responsabilidad de los funcionarios que conducen los certificados (y también los valores declarados). En estos casos, la entrega de unos a otros se produce con la firma del recibi en el libro correspondiente (art. 230 RSC), regulándose la manera de proceder en el caso de que se adviertan irregularidades en las entregas entre empleados (art. 232 RSC). Estas formalidades tienen por finalidad individualizar la responsabilidad de los empleados. Sin embargo, no se puede decir que los empleados respondan civilmente de los objetos a ellos confiados, porque en caso de una irregularidad la responsabilidad es disciplinaria (tan sólo en el caso de que originen reclamaciones reglamentariamente formuladas, según establece el artículo 233, 5 RSC) y civil de reintegro cuando haya culpa o negligencia grave, en la cuantía, pues, de la indemnización reglamentaria. Pero no se prevé indemnización por daños y perjuicios al particular que sí estaba prevista, en cambio, en la Ordenanza de 1794 para el Administrador principal (allí sin ningún criterio para individualizar en él la responsabilidad).

Por tanto, sólo limitadamente tiene operatividad el artículo 295 RSC que establece la responsabilidad de los empleados y contratistas por los objetos certificados que se les confían:

«El empleado de Correos o contratista de una conducción terrestre, marítima o aérea que se haga cargo, bajo recibo, de un objeto certificado, es responsable de él, hasta que demuestre haberlo entregado con igual formalidad a otro empleado o contratista o al destinatario.»

(48) La referencia exclusiva a la certificación no impide que los paquetes puedan ser objeto de declaración de valor. En realidad, la declaración de valor es una forma especial de certificación a la que se le añade un *plus*: mediante el pago de un derecho suplementario se responde por el contenido efectivo.

ral (49). Así, frente a la restrictiva definición de los casos que dan lugar a responsabilidad en certificados o valores declarados (sólo pérdida o desaparición parcial) se añade aquí el deterioro total o parcial del contenido imputable al servicio de Correos, incluyendo en este caso el deterioro producido por la demora injustificada en la entrega (art. 385, 2) (50). Sin embargo, en la determinación de las indemnizaciones se está al criterio general, pues se establece una indemnización equivalente al valor de la pérdida con la limitación en los certificados de la cuantía fijada reglamentariamente, y en los valores declarados, de la cantidad declarada (art. 386). Para la tramitación de las reclamaciones también se está al criterio general (art. 387).

Por último, es preciso tener en cuenta que en principio es al remitente a quien se reconoce el derecho a obtener una indemnización en los casos en los que se reconoce esta posibilidad (*vid.* arts. 16, 6, OP y 287, 1, RSC), y que en estos casos se añade a la indemnización la devolución de la tasa pagada (art. 286, 3, RSC).

Pues bien, no es difícil poner de manifiesto que esta regulación resulta insatisfactoria en distintos puntos:

a) En relación con la correspondencia ordinaria no se explica por qué se excluye la responsabilidad directa de la Administración en los casos de negligencia o abuso del funcionario. Si se establece responsabilidad en estos casos (porque aquí sí que hay posibilidad de prueba) no se entiende por qué se aparta del criterio general de la LRJAE: responsabilidad directa de la Administración y de reintegro del funcionario en caso de culpa o negligencia grave.

(49) En este caso hay que hacer prevalecer las normas más especiales del RSC (sobre responsabilidad de paquetes) sobre las más generales de la OP (sobre responsabilidad de certificados y valores declarados), dado que ambos textos tienen el rango de simple Decreto.

(50) Hay que notar que este supuesto (cuando un retraso injustificado produce deterioro del contenido de un paquete) es el único en toda la legislación postal en que el retraso puede dar lugar a responsabilidad. En realidad, ni siquiera existe el concepto de retraso, a pesar de la obligación genérica del Correo de cursar la correspondencia por los medios más rápidos (art. 224, 1, RSC), porque no existe un compromiso del Correo frente al usuario de cursar el envío en un número concreto de días. Ello es así, desde luego, en la correspondencia ordinaria (art. 16, 2 OP), y también en certificados y valores declarados (sólo la pérdida da lugar a responsabilidad). Pero es más sorprendente que sea también así en la correspondencia urgente, donde sólo normas internas de organización establecen la obligación de una mayor rapidez del servicio. (El art. 335, 1, RSC alude a su curso por las vías más rápidas y a su entrega en reparto especial inmediatamente después de la llegada de las expediciones, pero el 335, 4, excluye expresamente para la correspondencia urgente cualquier responsabilidad adicional a la que corresponda según la clase de envío).

La única explicación posible es que el precepto es el resultado de la transcripción literal del artículo 18 del Reglamento de 1889. El precepto no encaja dentro de un sistema de responsabilidad directa de la Administración: colocado en la OP en 1960 implica una exclusión de la responsabilidad.

b) Particularmente insatisfactoria resulta la regulación de la responsabilidad en caso de certificado. En primer lugar, la limitación de la indemnización a la cantidad fijada reglamentariamente, que difícilmente puede valer como una valoración *a forfait* del daño producido (51). Por otro lado, la restrictiva definición de los casos que dan lugar a responsabilidad: sólo la pérdida del envío sin que quepa responsabilidad por deterioro o retraso excesivo (52). Además, no se entiende por qué se excluye la responsabilidad civil de los funcionarios en este caso (art. 221, 1, OP), desviándose del principio establecido en el artículo 43 LRJAE (53).

Nos encontramos, por tanto, ante una regulación de la responsabilidad enormemente restrictiva, que se aparta en muchos puntos de nuestro actual sistema general y que debe ser considerada ilegal, como se ha indicado (54).

(51) Si las 50 pesetas de indemnización que establecía el Reglamento de 1889 suponían una cantidad respetable, las 825 pesetas que se establecen en la actualidad no constituyen, en la mayor parte de los casos, un equivalente al interés comprometido por el usuario.

(52) La regla, que, como hemos indicado, tiene su origen en la legislación francesa del siglo XIX, no sólo no encaja en el sistema de la LRJAE, que contiene una noción amplia de daño reparable (cualquier perjuicio que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado), sino que está excepcionada por el propio RSC en algún caso (paquetes reducidos y paquetes postales).

(53) En los casos de envíos certificados, en principio, es posible siempre individualizar la responsabilidad dado el continuo registro interno de que son objeto. Establecer en estos casos sólo responsabilidad de reintegro, dada la limitación de la responsabilidad administrativa a la indemnización reglamentaria, supone vaciar el artículo 295 RSC, que establece responsabilidad personal de los empleados en relación con los certificados a ellos confiados. En todo caso, tal responsabilidad se produce frente a la Administración, pero no frente al usuario.

La regulación resulta además contradictoria si se pone en relación con la correspondencia ordinaria. En ella, en caso de negligencia grave del funcionario, la responsabilidad civil cubre todo el daño efectivo causado al usuario (art. 18, 2 OP) y, en cambio, en la correspondencia certificada, tal responsabilidad tiene el límite de la indemnización reglamentaria (dado que sólo hay responsabilidad de reintegro).

Lo lógico sería no excluir en ningún caso la responsabilidad civil del funcionario en el supuesto de falta disciplinaria o delito.

(54) La doctrina que se ha referido a este punto ha considerado, sobre todo, la declaración de irresponsabilidad en correspondencia ordinaria, explicando que no es propiamente una exoneración de responsabilidad, sino que se trata de la imposibilidad material de probar el daño. *Vid.*, en este sentido, A. GUAITA: *Dere-*

La exclusión de responsabilidad directa de la Administración en los casos de negligencia o abuso de funcionario en correspondencia ordinaria y la inexistencia de responsabilidad del funcionario en certificados no plantea mayores problemas que los de los de su divergencia con el sistema general, porque en ambos supuestos el particular encuentra un sujeto contra el cual dirigirse. Pero, ¿cómo justificar la restrictiva regulación de la responsabilidad en correspondencia certificada o la existencia de unos plazos de prescripción de la acción tan extremadamente breves?

Por otro lado hay que tener en cuenta que la garantía plena del valor confiado al correo sólo tiene lugar en relación con la correspondencia asegurada, y esta «aseguración» sólo es posible en relación con envíos que tengan un valor económico en sí mismo considerados, y por la cuantía de este valor (por eso se habla de «declaración de valor»). Es decir, que en los casos de envíos que no tienen un valor material, pero en los cuales el usuario compromete un interés de suma importancia (que puede ser considerable en términos económicos), toda la garantía que ofrece nuestra legislación postal es el certificado, cuyo techo de responsabilidad es una indemnización de 825 pesetas (y además sólo por pérdida).

Creemos que no hay nada en la naturaleza de la actividad postal que exija una regulación tan restrictiva de la responsabilidad y que impida que, junto a unas prestaciones que funcionan con la garantía general que ofrece el correo, existan otras con garantía patrimonial plena.

En efecto, no es posible encontrar una justificación que pueda dar razón de todas estas restricciones a la responsabilidad:

a) Sin duda, las explicaciones tradicionales de las doctrinas francesa e italiana no pueden ser consideradas seriamente. La realización de un gran volumen de operaciones tiene lugar en cualquier gran empresa de servicios: podría justificar exoneraciones de responsabilidad de muchas empresas y aun de no pocos servicios administrativos. La referencia al carácter módico de las tarifas tampoco resulta convincente. En primer lugar, no está claro que la supresión de cualquiera de estas restricciones a la responsabilidad supusiera un incremento considerable de los costes. Además en un servicio público gestionado

cho administrativo especial, tomo IV, Zaragoza, 1966, pp. 217-218; también GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 2.ª ed., Madrid, 1981, pp. 370-371. También J. L. VILLAR EZCURRA: *La responsabilidad en materia de servicios públicos*, Madrid, 1981, p. 138 (in nota).

por el Estado no tiene por qué existir necesariamente una estricta correspondencia entre los costes y las tarifas. No parece por ello de recibo una idea que llevada al extremo podría oponerse a un sistema amplio de responsabilidad patrimonial de la Administración, porque tal sistema produce un incremento de la carga tributaria, y, sobre todo, no es aceptable si se tiene en cuenta la tendencia que se ha impuesto en muchas materias hacia una *socialización de riesgos* (55), con independencia de si ese riesgo socializado se carga a los usuarios de un servicio a través de las tarifas o a los contribuyentes a través de los impuestos.

b) Tampoco es posible justificar en bloque esta regulación por la presencia de restricciones a la responsabilidad de las Administraciones Postales en el ámbito del Derecho Postal Internacional. Como hemos indicado más atrás, las normas postales internas e internacionales son en principio dos ámbitos normativos independientes, cuyo objeto es distinto: servicio interior e internacional, respectivamente (56). Pero la influencia de la legislación internacional en nuestra legislación no puede ser desconocida y fue afirmada de una manera especial por la Ley de Reorganización del Correo de 22 de diciembre de 1953. El artículo 2.º de esta Ley ordenaba una refundición (cuyo resultado es la OP) que se atuviese en lo posible a las normas de universal aplicación. Esta referencia podría solventar incluso la cuestión de la legalidad de la regulación al autorizar una regulación más restrictiva de la responsabilidad (que a través de esta remisión a las normas internacionales tendría un apoyo legal).

Pero tampoco es posible apoyar todas las restricciones a la responsabilidad en preceptos de Derecho Postal Internacional. Si bien es cierto que en este ámbito no hay precepto alguno en el que se pueda apoyar la responsabilidad por correspondencia ordinaria y que en los casos en los que se establece responsabilidad está tasada, en otros aspectos la regulación es más favorable para el usuario. Así, en los valores declarados se reconoce responsabilidad por pérdida, expoliación y avería

(55) Esta tendencia tiene repercusiones bien concretas en el campo jurídico. En el Derecho privado el progresivo reconocimiento de la responsabilidad objetiva, junto con la difusión de la técnica del seguro (obligatorio en ciertos casos), no están desconectados con el tema que aludimos. En el Derecho público, la formulación de un principio general de responsabilidad patrimonial de la Administración no es sino una manifestación de tal socialización, que encuentra un gran desarrollo en campos tan importantes como la Administración económica, la Administración sanitaria, etc.

(56) Este punto se trata en el capítulo III, 6, del libro.

de los envíos (57). Por otra parte, se excluye la fuerza mayor, pero no el caso fortuito (58); además se establece el plazo de un año para formular las reclamaciones (59), etc. Pero, en cualquier caso, hay que subrayar que los preceptos internacionales en nada vinculan al Derecho interno en la materia del servicio interior y no impiden que en este ámbito existan normas más garantizadoras.

Aparece claro, pues, que se trata de una regulación muy restrictiva, poco satisfactoria técnicamente, y que contrasta con el espectacular avance producido en nuestro Derecho en esta materia por la LEF y la LRJAE, situándose en la ilegalidad. Todo ello pone de manifiesto la necesidad de una reforma de la legislación postal en este punto, y el principio sentado por la Constitución en esta materia (arts. 9, 3, y 106, 2) también exige un replanteamiento (60).

Con todo, el planteamiento crítico que hacemos aquí no significa admitir sin más que proceda aplicar a Correos la regulación general de la materia: creemos que sí se justifica un régimen especial en razón de las características de la actividad postal. Efectivamente, en el Servicio de Correos el volumen masivo de las operaciones que realiza, con un número potencialmente importante de reclamaciones en relación con estas operaciones, aconseja un sistema de responsabilidad en el que estén determinados los hechos que pueden generarla y las indemnizaciones que correspondan en cada caso. Ello justifica reglas especiales de responsabilidad, pero no un principio general de exoneración de la misma.

(57) Artículo 10 del Acuerdo relativo a cartas y cajas con valor declarado. Vid. las Actas del Congreso de la Unión Postal Universal de Lausana (1974), publicadas en los «BOE» de 21, 22, 23, 25 y 26 de agosto de 1980. En derecho español sólo hay derecho a indemnización (art. 16, 8, OP) en caso de extravío o desaparición total o parcial de su contenido. Pero esta regla se excepciona, como hemos indicado, para el caso de paquetes reducidos y paquetes postales.

(58) Vid. artículo 45, 2, 1.º a) del Convenio Postal Universal (envíos certificados), artículo 11, 2, 1.º, a) del Acuerdo relativo a cartas y cajas con valor declarado, y artículo 40, 2, 1.º, a) del Acuerdo relativo a paquetes postales. Estos artículos pueden consultarse en los «BOE» citados en la nota anterior.

(59) Vid. artículo 41, 2, 1.º d) del Convenio Postal Universal, artículo 11, 2, 1.º f) del Acuerdo relativo a cartas y cajas con valor declarado, y artículo 40, 2, e) en relación con el 38, 2, del Acuerdo relativo a paquetes postales.

(60) El artículo 9.º, 3, de la Constitución, alude al *principio de responsabilidad* entre otros principios que la Constitución garantiza.

El artículo 106, 2, aunque se remite al legislador ordinario, recoge el enunciado básico de la fórmula ya consagrada en nuestro ordenamiento jurídico:

«Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.»

Por ello, es preciso hacer algunas distinciones entre las diversas reglas de responsabilidad del correo a que nos hemos referido, distinciones que ahora sí estamos en condiciones de realizar.

Le metodología a seguir a partir de ahora no puede ser otra que la de tratar de aislar aquellos principios que pueden considerarse «criterios de general aplicación» en materia jurídico-postal (y como tales están reconocidos en el ámbito del Derecho Internacional y en otras legislaciones), y que tienen una sólida apoyatura en la defensa de un funcionamiento rápido y eficiente del Servicio de Correos, de aquellas otras reglas en las que no se ven implicados tales principios.

Una regulación legal puede acoger los primeros en atención al interés general presente en su reconocimiento, aun cuando supongan derogaciones o restricciones al régimen común. En cuanto a las segundas debe buscarse una regulación más favorable para el usuario en atención a los principios que nuestro ordenamiento jurídico sienta en esta materia y en atención al criterio de protección de la posición del usuario, que debe presidir la regulación de todo servicio público.

4. CRITERIOS PARA UNA REVISIÓN DEL SISTEMA

No resulta fácil encontrar un criterio ordenador, una lógica interna de todas estas disposiciones, que como hemos visto tienen una distinta procedencia. Con todo, hay dos principios que pueden predicarse con carácter general de la regulación y que suponen una divergencia con respecto a los criterios generales en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración (61): la indemnización se reconoce en todo caso a favor del remitente y la cobertura del daño se limita a lo que la doctrina alemana denomina perjuicio *directo* o inmediato (*unmittelbarer Schaden*). Este carácter *directo* del perjuicio no alude tan sólo a la existencia de una relación de causalidad necesaria siempre para que se produzca responsabilidad, sino que se entiende en un sen-

(61) La responsabilidad patrimonial de la Administración cubre, como es sabido, cualquier daño al patrimonio de los particulares imputables a la Administración y que aquéllos no estén jurídicamente obligados a soportar. En cualquier caso, debe existir una relación de causalidad entre el hecho de la Administración y el daño producido. La responsabilidad es directa de la Administración y tiene carácter objetivo, es decir, opera con independencia de la existencia de culpa o negligencia en la producción del daño. Sobre el concepto técnico-jurídico de *lesión resarcible* en el que descansa nuestro sistema de responsabilidad, vid., E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, 1981, pp. 337 y ss, exposición que descansa en la temprana elaboración ofrecida por GARCÍA DE ENTERRÍA en su obra sobre *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, pp. 163 y ss.

tido muy particular, como se verá en seguida. (De ahí que subrayemos la expresión.)

1. La acción de responsabilidad se reconoce en todo caso, en principio, a favor del remitente (las posibilidades del destinatario se producen sólo en defecto del remitente o a petición de éste). Y esto es así con independencia de quien haya sufrido el perjuicio efectivo. Es posible, por ejemplo, que, en virtud de la relación entre remitente y destinatario, los riesgos en relación con el envío los soporte el destinatario, y es posible, incluso, que haya otro tercero interesado. Pues bien, todas estas cuestiones no son consideradas por la legislación postal, que otorga un derecho preferente a la reclamación al remitente del envío en todo caso. No se trata de una presunción que se pueda destruir mediante pruebas (presunción *iuris tantum*), sino de una auténtica ficción legal o presunción *iuris et de iure*.

La explicación de esta regla radica en el hecho de que es el remitente quien se considera usuario de los servicios postales y es a él a quien se atribuyen derechos en virtud de la relación de utilización del Correo (62). Por otro lado, es un criterio de fácil aplicación que evita las dificultades que tendría el criterio general de reconocer la indemnización a aquella persona efectivamente perjudicada. (En todo caso existe la posibilidad de una acción civil para exigir lo recibido en concepto de indemnización.) El criterio se acepta con generalidad en las diversas legislaciones (63).

2. El Correo sólo responde del perjuicio que se deriva *directamente* del interés comprometido en el envío, siendo preciso matizar qué se entiende por esta conexión directa en la legislación postal: la responsabilidad sólo cubre en principio, en el mejor de los casos, el valor material del objeto confiado al Correo. La Administración responde en la medida en que el envío pierde su valor, parcial o totalmente, pero no se consideran los demás perjuicios que provengan de otros intereses implicados en la prestación. Así, las responsabilidades que puede asumir el remitente en relación con el destinatario si el envío no llega, o la pérdida de derechos por la existencia de un plazo (para ser admitido a un concurso, por ejemplo), o toda la variedad de supuestos en los que cabe pensar en los que el envío compromete un interés dis-

(62) El tema de la posición del remitente y del destinatario frente al Correo se estudia en otro lugar del trabajo (cap. V, 4).

(63) Vid. HELLMICH-FLORIAN: *Gedanken*, pp. 104-105; ALTMANNSPERGER: *Gesetz*, § 12, números 1-5; TERAMO: *Diritto e legislazione*, pp. 258 y ss.

tinto de su valor material; no son cubiertos por la garantía de responsabilidad que ofrece la legislación postal. Esta aísla unos determinados intereses de entre todos los implicados, y sólo a ellos refiere la posibilidad de indemnización. Obviamente, ello es una restricción muy fuerte con respecto al criterio general de indemnizabilidad de toda lesión que sufran los particulares «en cualquiera de sus bienes y derechos» (art. 40, 1, LRJAE).

Esta regla explica que en ningún caso se reconozca responsabilidad de la Administración Postal por retraso en la entrega del envío: ni siquiera en correspondencia urgente. Efectivamente, en tales casos el objeto no sufre pérdida del valor parcial o total, sino que el eventual perjuicio deriva de unos intereses que no son susceptibles de indemnización (64). También este criterio se encuentra admitido con generalidad (65).

3. Estos dos postulados básicos deben ser completados con una referencia a la indemnización prevista en el caso de correspondencia certificada. Puede afirmarse que en un principio su razón de ser es la de contituir una valoración *a forfait* del daño producido. Ante las dificultades de prueba, la legislación establece una indemnización fija e igual para cada objeto que desempeña un papel análogo a la *cláusula penal* en los contratos (que supone, como es sabido, una determinación convencional de la indemnización que procede en caso de incumplimiento), aunque no se trata aquí, como es obvio, de una cláusula contractual, sino de una determinación reglamentariamente establecida por la Administración. Por tanto, teóricamente existe la posibilidad de que la indemnización sea superior, incluso, al perjuicio

(64) Esta regla está expresamente formulada en relación con el servicio de giro (art. 6.º, 1, RGN):

«El Estado garantiza las cantidades que se entreguen al Servicio de Giro Nacional, pero no asume ninguna responsabilidad por perjuicios derivados de posibles demoras en el pago».

(65) Las diversas legislaciones postales regulan la materia ateniéndose a este criterio. Su formulación expresa la encontramos, como se ha indicado, en la doctrina alemana. Vid HELLMICH-FLORIAN, *Gedanken*, pp. 105-106; LOH, *Die Haftung*, páginas 27 y 28; ALTMANNSPERGER, *Gesetz*, § 12, n. 8-12.

Sin embargo, una excepción a este criterio la encontramos en el Derecho Suizo que, como hemos indicado, establece responsabilidad del Correo por retraso en la entrega de la correspondencia.

Pero esta responsabilidad por retraso es extraña a otros sistemas (no sólo al español). Vid, por ejemplo, para Italia, GIANNINI, *Trattato*, pp. 694 y ss., y en Francia, J. VALERY, *Des lettres missives*, Montpellier, 1911, p. 116, o RICARD, *Le régime de la responsabilité*, p. 112.

efectivamente producido, lo cual supone una excepción al criterio general que acabamos de exponer sobre limitación de la indemnización al perjuicio directamente producido. Sin embargo, como ya ha quedado sugerido, la cuantía reducidísima que tiene esta indemnización hoy entre nosotros hace que su eficacia reparatoria apenas pueda ser tomada en consideración (66).

Estos criterios básicos todavía deben ser matizados en relación con las categorías concretas de correspondencia:

a) La garantía completa del valor material del envío sólo se produce en la correspondencia asegurada y en el servicio de giro. En los demás supuestos, la inicial limitación al interés directamente implicado sufre todavía mayores restricciones.

b) En los paquetes reducidos y paquetes postales certificados, la regulación resulta de los criterios expuestos en los números 2 y 3 (*vid.* arts. 385, 2; 386, 1, y 406 RSC). El deterioro o extravío parcial de su contenido da lugar a una indemnización equivalente a su pérdida de valor, pero con la limitación de la cuantía fijada reglamentariamente, lo que viene a significar en la mayor parte de los casos un vaciamiento de este derecho. En caso de extravío total, se responde con la indemnización reglamentariamente fijada.

Además, se admite en estos supuestos responsabilidad por retraso injustificado en la entrega, pero tan sólo en el caso de que esta demora produzca deterioro del contenido del paquete, lo cual es coherente con el criterio general del perjuicio directo: el retraso no es indemnizable en sí mismo, sino tan sólo cuando haya causado deterioro del envío (art. 385, 2, RSC *in fine*).

c) La regulación de la responsabilidad en caso de objetos certificados que no sean paquetes añade a la limitación de la indemnización a la cuantía reglamentariamente fijada una definición restrictiva de los supuestos en los que procede esta indemnización: sólo la pérdida, y en ningún caso su deterioro o expoliación (art. 16, 6, OP).

Esta última exclusión es más difícil de justificar, pero la encontramos también en Francia, como hemos visto; en Alemania (pará-

(66) Ello es consecuencia de su relativa estabilidad frente a la continua depreciación de la moneda. Efectivamente, no sería difícil poner de manifiesto cómo las 50 pesetas en que se fijaba esta indemnización en 1889 era una cantidad incomparablemente superior a las 825 pesetas actuales.

grafo 12, 2, de la *Postgesetz*) y en Derecho Postal Internacional (artículo 40 del Convenio Postal Universal). La explicación que ofrece la doctrina postal alemana descansa en la naturaleza que tradicionalmente se ha atribuido a la modalidad de envíos certificados. Se trataría de envíos en los que lo fundamental no es la garantía plena de su contenido (típica de los envíos con valor declarado), sino un tratamiento especial en su curso en relación con el establecido para la correspondencia ordinaria (*vid.* entre nosotros arts. 227-234 RSC) y sobre todo su caracterización como envío entregado al Correo contra resguardo o justificante que permite hacer prueba de esta entrega, en el que también el destinatario se hace cargo del mismo mediante la firma de su recibo. A estas especialidades correspondería la sobretasa abonada, y la indemnización, limitada al caso de pérdida, sería algo adicional o complementario (67).

Sin embargo, no puede decirse entre nosotros que la indemnización prevista para los certificados haya sido tradicionalmente algo secundario. Su fijación en 50 pesetas en 1889 da idea de la importancia que tenía entonces. El sometimiento del administrador a «las resultas de daños y perjuicios» en relación con esta clase de correspondencia en la Ordenanza de 1794 también es significativa en este sentido (*vid.* título XXI, cap. 3) (68).

d) Ninguna responsabilidad se asume en relación con la correspondencia ordinaria, salvo la que pueden tener personalmente los funcionarios en casos de «negligencia y abusos» (art. 16, 2, OP). La regla de la exclusión de responsabilidad administrativa en correspondencia ordinaria, salvo casos excepcionales, tiene una doble justificación. Por una parte, se explica desde la perspectiva de la cobertura exclusiva del valor material del envío que implica el principio del perjuicio directo. Desde esta perspectiva, a la correspondencia ordinaria no se le atribuye un valor en sí, determinable objetivamente en términos eco-

(67) *Vid.* FLORIAN-WEIGERT, *Kommentar zur Postordnung*, Josef Keler Verlag, Starnberg, tomo I, 1969, pp. 618-619, 623-625; ALTMANNSPERGER, *Gesetz*, § 12, n. 19-23.

(68) Hay un supuesto en el que efectivamente lo importante en el certificado es el registro de entrada y la entrega de un resguardo al participar apareciendo la garantía indemnizatoria como algo accesorio. Se trata de los casos de entrega de instancias o escritos a la Administración a través de las Oficinas de Correos (artículo 66, 3 LPA, art. 205 RSC). En estos supuestos, la entrada en la correspondiente dependencia administrativa se entiende hecha en la misma fecha en la que se entrega a Correos (art. 66, 5 LPA) y el particular tiene un justificante que sirve de prueba frente a la propia Administración. (También aquí nuestra legislación postal introduce una dificultad al prohibir, en el art. 205.3 RSC, que el empleado de Correos estampe el sello en la copia del documento que recibe.)

nómicos, sino que se considera una mera transmisión de noticias (69). Por otro lado, es el propio modo de funcionamiento del servicio el que justifica esta exclusión, como ya se ha indicado, pues la simplificación que supone la falta de un registro de los objetos de correspondencia entregados impide normalmente toda posibilidad de prueba al particular y toda posibilidad de defensa a la Administración (70).

Pues bien, en relación con toda esta regulación, entiendo que lo que sí debe aceptarse es que el sistema general de responsabilidad patrimonial no es adecuado para el servicio de Correos, y que se puede justificar una regulación especial de la responsabilidad del Correo—que, en todo caso, debe estar contenido en una ley—que parta de los tres criterios básicos a los que nos hemos referido en primer lugar (atribución al remitente del derecho a la indemnización, limitación al perjuicio directamente producido y tasación de la responsabilidad en certificados), que permiten una determinación sencilla y rápida de la indemnización que corresponde en cada caso.

Efectivamente, tanto la Administración Postal como los propios usuarios están interesados en un sistema que permita saber fácilmente y con rapidez si procede la responsabilidad y en qué cuantía. Por otro lado, dada la general aceptación de estos principios, la conveniencia de no regular el tema de manera totalmente distinta a la que rige en Derecho Postal Internacional y en la generalidad de las legislaciones aconseja también su reconocimiento.

Estas tres derogaciones al sistema general de responsabilidad administrativa se pueden justificar en defensa del Correo, puesto que, en el supuesto de que se aplicara el régimen general, la propia Administración tendría dificultades en dar una tramitación adecuada a las reclamaciones que potencialmente pueden apoyarse en tal sistema. Efectivamente, la Administración Postal está interesada en la exis-

(69) La explicación debe ser referida a las cartas que se cursan por vía ordinaria. En este sentido, señala LOH (*Die Haftung*, p. 37) que la carta es el típico instrumento de transmisión de noticias y carece de valor material. Si no alcanza su destino no es relevante la pérdida del papel y del sobre, sino la pérdida de información. Y como tal entra en un ámbito de intereses que no son cubiertos por la responsabilidad postal: son perjuicios indirectos de cuya reparación el Correo no responde.

Oviamente, esta explicación no sirve para otros objetos que pueden circular por vía ordinaria como los periódicos, los medicamentos o las muestras de comercio, que sí tienen un cierto valor económico.

(70) Efectivamente, la correspondencia ordinaria no es objeto de registro ni en su admisión, ni es su curso interno (*vid.* arts. 219-224 RSC), ni en su entrega al destinatario. En esta línea explica LOH (*Die Haftung*, p. 39) que si se reconociera la responsabilidad del Correo por pérdida o deterioro de la correspondencia ordinaria, la Administración Postal se situaría en la siguiente alternativa; o bien ad-

tencia de unas reglas precisas que determinen los supuestos en los que procede la indemnización y en qué cuantía. Y, en particular, la exclusión de responsabilidad en correspondencia ordinaria se apoya en el mismo modo de funcionamiento del servicio, que, sin duda, favorece la rapidez y economicidad del Correo. Allí donde no hay un registro de la admisión de la correspondencia, ni de su curso interno, ni de su entrega al destinatario, es imposible proceder a una comprobación individualizada de la reclamación. Otra solución exige cambiar el propio modo de funcionamiento del Correo en los envíos ordinarios. En estos puntos aparece claro, pues, el conflicto entre un sistema que, cubriendo todos los riesgos patrimoniales implicados en el servicio, protegiera al concreto usuario perjudicado, y el interés público, que exige un funcionamiento rápido y económico del servicio, conflicto que se soluciona dando primacía a este último aspecto.

Es posible, por tanto, encontrar el apoyo de unas reglas especiales, simplificadoras de la regulación de la responsabilidad, en la propia defensa del interés general, presente en este servicio público. Regulación especial, cuyos criterios básicos aceptados con generalidad son la limitación de la responsabilidad subjetiva (sólo el remitente puede exigir responsabilidad) y objetiva (sólo se considera el perjuicio directo entendido en la forma explicada), la fijación reglamentaria de la indemnización en certificados y la exclusión de responsabilidad en correspondencia ordinaria (71), salvo los supuestos excepcionales en los que sea posible la prueba, por haberse producido falta o delito de funcionario.

Pero además, incluso puede afirmarse que los propios usuarios individualmente considerados están interesados en un sistema sencillo y rápido, aunque restrictivo, pues la aplicación del sistema general, que potencialmente sería completo, podría ser escasamente operativo en la práctica, por las dificultades de prueba (sólo sería operativo con un registro sistemático de todos los objetos entregados y la descripción de sus características concretas), por la escasa entidad de los asuntos en la mayoría de los casos (que hace que no tenga sentido normal-

mitir todas las reclamaciones por imposibilidad de oponerse a ellas, o bien tomar medidas de control e inspección para poder defenderse de tales pretensiones, medidas que serían muy costosas. Como ambas consecuencias son indeseables, debe aceptarse la solución rigurosa de una completa exclusión de la responsabilidad.

(71) En estos puntos puede aceptarse perfectamente la justificación político-jurídica que hace ALTMANNSPERGER en la doctrina jurídico-postal alemana (*vid. Gesetz*, § 11, n. 3-7).

mente un recurso contencioso-administrativo, por su coste y por su lentitud), etc.

Pero, una vez reconocido esto, es preciso afirmar que no pueden aceptarse otras restricciones adicionales a estos tres criterios; restricciones a las que no cabe extender las justificaciones aludidas. Es posible, en efecto, aun partiendo de la aceptación de tales principios, una protección del usuario mucho más amplia que la que deriva de nuestro actual sistema positivo, haciendo unas determinadas correcciones, que vendrían a suponer, sin duda, una mejora en la calidad del servicio (teniendo en cuenta que importa la rapidez, pero también la seguridad). La existencia en nuestro ordenamiento jurídico de un sistema amplio de cobertura de los daños causados por la Administración a los particulares y la constitucionalización de un principio de responsabilidad (art. 9.º, 3, de la Constitución, con un carácter general; art. 108, 2, de la Constitución, de forma más concreta) son referencias importantes a tener en cuenta en la línea que señalamos.

Ello nos hace propugnar las siguientes modificaciones de nuestro sistema actual:

1. Aumento sustancial de la indemnización por extravío de certificados y fijación de un sistema de revisión automática de su cuantía en función de un determinado índice.

2. Eliminación de la exclusión de responsabilidad en caso de deterioro de los envíos certificados.

3. Aumento del plazo para formular reclamaciones con derecho a indemnización: puede ser razonable el de un año, teniendo en cuenta que es el plazo de prescripción general de la acción de responsabilidad en nuestro Derecho, y se acepta en Derecho Postal Internacional.

4. Posibilidad de utilizar la modalidad «correspondencia asegurada» en relación con cualquier tipo de envío. Ello requiere alguna explicación.

En el sistema actual sólo es posible una plena garantía patrimonial, como es sabido, en relación con los envíos que tengan un determinado valor económico en sí mismo considerados y por la cuantía de ese valor (72). Sin embargo, hay envíos que no tienen un valor intrínseco, pero en ellos el particular compromete un interés muy importante. Pues bien, podría admitirse que, en relación con cualquier tipo de envío, el usuario pudiera valorar él mismo, en términos eco-

(72) La declaración de una cantidad superior a la realmente contenida en el envío se considera fraudulenta. (Vid. art. 215, 1 RSC).

nómicos, el interés comprometido en una prestación y asegurarse una indemnización equivalente en caso de extravío, pagando una sobretasa análoga a la que existe en valores declarados (proporcional a este valor declarado) y con el mismo límite cuantitativo. Incluso sería pensable también que, a través de esta modalidad, pudiera el usuario comprometer a la Administración a entregar el envío dentro de un plazo determinado. Esta modalidad de servicio, que vendría a funcionar de forma análoga a un «aseguramiento convencional», supondría una corrección muy importante a la rigidez del principio de limitación de la responsabilidad al perjuicio directo. Permitiría extender la garantía patrimonial plena a muchos envíos que ahora quedan excluidos y daría la posibilidad de ampliar el espectro de intereses que son tomados en consideración por la cobertura postal de los riesgos, sin suponer una quiebra de los criterios generales aceptados en esta materia.

5. A ello es preciso añadir algunas correcciones de detalle, desde un punto de vista más estrictamente técnico. En este plano no parece necesario una regulación especial de la responsabilidad civil de los funcionarios; en particular, no se justifica su exclusión en los supuestos de correspondencia certificada y asegurada. En cambio, no hay por qué excluir la responsabilidad directa de la Administración en casos de correspondencia ordinaria, en los que excepcionalmente sea posible la prueba de un perjuicio.

Con estas correcciones, el sistema, esquemáticamente expuesto, podría quedar como sigue:

- Una garantía patrimonial plena del interés comprometido en la prestación tendría lugar en la correspondencia asegurada (tanto en el caso de un «aseguramiento» referido a un valor *objetivamente declarado* como a un valor *subjetivamente afirmado*) y en el servicio de giro.
- En correspondencia certificada, la pérdida daría lugar a la indemnización reglamentaria, lo cual evitaría también en estos casos los problemas de prueba. Si esta indemnización se elevara sustancialmente, podría tener alguna eficacia reparatoria. En caso de deterioro, la indemnización correspondiente sería el *minus-valor* producido con el límite de la cantidad fijada reglamentariamente.
- La correspondencia ordinaria seguiría funcionando, como hasta ahora, con la garantía genérica ofrecida por el Correo, y no

daría lugar a indemnización, salvo supuestos excepcionales (en la práctica, los casos en que algún funcionario haya cometido un delito o una falta disciplinaria en relación con esta clase de correspondencia).

Este es —a mi juicio— el perfeccionamiento del sistema posible dentro de la aceptación de lo que hemos denominado «criterios de general aplicación».

Sin duda, otra solución posible sería entender que nuestro sistema general de responsabilidad, constitucionalizado en el artículo 106, 2, de la Constitución (que, como es sabido, parte de una formulación general mucho más amplia que la que podemos encontrar en la mayoría de los países), exige un régimen de cobertura plena de los riesgos del usuario de Correos. El legislador no está vinculado, como hemos tenido oportunidad de subrayar, por las reglas internacionales y de otros países. Ello implicaría la supresión del principio del artículo 196, 1, OP, según el cual la Administración Postal responde, «en los casos y condiciones establecidos», en la línea de la interpretación propuesta más atrás a partir de la formulación de la LEF y de la LRJAE: las reglas postales de responsabilidad operarían como «mínimos» garantizados, sin excluir la genérica acción de responsabilidad del artículo 40 LRJAE, y, por tanto, sin excluir la posibilidad de probar un perjuicio mayor, tanto en lo que concierne al valor material del objeto entregado al Correo como en otros intereses implicados en el envío. Si se admitiera este criterio, las reglas postales no serían en ningún caso limitaciones a la responsabilidad o exoneraciones de la misma, sino que operarían tan sólo en favor del usuario. (También, si se optara por esta solución, habría que entender que estos *mínimos* postales son insuficientes en su configuración actual.)

En cualquier caso, queremos insistir en que lo que no sería operativo es la aplicación simple del sistema general sin unas reglas postales específicas que facilitasen la prueba y determinasen la indemnización, al menos en la gran mayoría de los supuestos.