

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Por la Dra. CARMEN PIEDAD PITA BRONCANO

Doctora en Derecho

Abogada

Profesora Asociada de la Universidad de Extremadura

Resumen

El principio de responsabilidad patrimonial de la Administración proclamado por la Constitución Española, y desarrollado por la Ley 30/92, es una aplicación específica del principio universal de la responsabilidad civil extracontractual o aquiliana del artículo 1902 del Código civil. Esta responsabilidad patrimonial de la Administración es directa, con independencia de que la actuación de la Administración tenga o no su origen en un hecho antijurídico.

Abstract

The principle of patrimonial responsibility of the Administration proclaimed by the Spanish Constitution, and developed by the Law 30/92, is a specific application of the universal principle of the civil responsibility extracontractual or aquiliana of the article 1902 of the Civil Code. This patrimonial responsibility of the Administration is direct, with independence of which the performance of the Administration has or not his origin in an antijuridical fact.

La responsabilidad extracontractual de la Administración encaja en la denominada «Responsabilidad Patrimonial», y es aquella que surge al margen de pactos o contratos con la Administración.

Esta responsabilidad directa y objetiva¹ de la Administración se consagró en toda su amplitud en el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, y culminó en el art. 106.2 de la Constitución Española, al establecer que «los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

Este principio de responsabilidad patrimonial de la Administración consagrado en la Constitución encuentra su desarrollo en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que regula la materia en sus arts. 139 a 146.

Así, y como principios de la responsabilidad, el art. 139 dispone que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor², siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, añadiendo que, en todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Por tanto, para que concurra la responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere conforme al precepto citado y reiterada jurisprudencia, que concurren los siguientes requisitos:

- Un hecho imputable a la Administración: basta por tanto acreditar que el daño causado se haya producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público;
- Un daño antijurídico, en cuanto detrimento patrimonial injustificado que el que sufre no tiene el deber jurídico de soportar: Como señala la Sala

¹ Se sostiene que, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho Privado, en el Derecho Administrativo la responsabilidad conforme al régimen vigente es siempre objetiva, es decir, independiente de la idea de culpa.

² Tal y como afirma Ragel Sánchez, *Estudio legislativo y jurisprudencial de Derecho Civil: obligaciones y contratos*, 2000, pág. 486, se establece, por tanto, un sistema de responsabilidad objetiva de la Administración por los daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, que sólo cede ante la demostración de existencia de fuerza mayor.

de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en Sentencia de 5 de abril de 2000, la amplitud en la actividad administrativa que supone la relación de causalidad tiene un límite y una excepción. El límite lo supone el hecho de que sólo serán indemnizables mediante la figura de la responsabilidad patrimonial las lesiones procedentes de daños que el particular no tenga el deber jurídico de soportar, lo que a *sensu contrario* nos indica que la relación de causalidad en la materia desaparece cuando una norma justifica el daño sufrido, lo cual no indica la exoneración de reparar dicho daño por parte de la Administración, pero no seguirá los cauces de la responsabilidad patrimonial (por ejemplo los supuestos de expropiación forzosa). La excepción, como señalan los arts. 106 de la Constitución Española y 139 de la Ley 30/92, son los casos de fuerza mayor;

- El perjuicio patrimonial ha de ser real, evaluable económicamente, efectivo e individualizado: La indemnización, en su caso, consistirá en la compensación económica de estos perjuicios. Para el cálculo de la indemnización será de aplicación lo previsto en el art. 141 de la Ley 30/92, que literalmente dispone que *«la indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria. La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado»*;
- Relación de causalidad directa y eficaz entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido: la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos;
- Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la Administración y distinta del caso fortuito, supuesto este que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por su misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras, en la Sentencia de 6 febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad patrimonial de la Administración se extiende a todos los posibles daños consecuencia del funcionamiento de sus propios servicios, aún en el caso de que la irregularidad causante del daño fuera personalmente atribuible a un funcionario o agente concreto a título de dolo o culpa. Si se diera este último caso, para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración, los particulares exigirán directamente a la Administración correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados. Por tanto, en lo que interesa al particular lesionado, la responsabilidad de la Administración es directa, convirtiéndose en el sujeto a que es imputable la responsabilidad. Sin embargo, la imputación directa a la Administración de los daños causados por sus Autoridades, funcionarios y Agentes no se traduce en una exoneración total de la responsabilidad de éstos.

En consecuencia, cuando la Administración correspondiente hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido, previa instrucción del procedimiento³ reglamentariamente establecido⁴.

Para que se active esta vía de regreso son necesarios dos requisitos. En primer lugar que haya finalizado el procedimiento principal y haya sido indemnizado el particular que sufrió la lesión; y en segundo lugar que la Autoridad, el Agente o el funcionario hayan actuado con dolo, culpa o negligencia grave, siendo su responsabilidad subjetiva.

También exigirá la Administración responsabilidad a sus Autoridades y personal respecto de los daños causados directamente a la organización pública, aunque no repercuta en lesiones a terceros particulares.

³ Sobre este particular, Ragel Sánchez considera que, independientemente, el particular afectado puede iniciar procedimientos civiles y penales de responsabilidades de ambas índoles dirigidos contra las autoridades y personal al servicio de la Administración que fueran los causantes del daño, responsabilidad que se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente. La responsabilidad extracontractual del empleado público no es objetiva, pues se rige por el art. 1.902 del Código civil.

Añade además Ragel que la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

⁴ Procedimiento previsto en el artículo 21 del Real Decreto 429/1993, conforme al cual para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas, el órgano competente acordará la iniciación del procedimiento, notificando dicho acuerdo a los interesados, con indicación de los motivos del mismo, y concediéndoles un plazo de quince días para que aporten cuantos documentos, informaciones y pruebas estimen convenientes. En todo caso, se solicitará informe al servicio en cuyo funcionamiento se haya ocasionado la presunta lesión indemnizable. En el plazo de quince días se practicarán cuantas pruebas hayan sido admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas. Instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá aquél de manifiesto al interesado, concediéndole un plazo de diez días para que formule las alegaciones que estime convenientes. Concluido el trámite de audiencia, la propuesta de resolución será formulada en un plazo máximo de cinco días. El órgano competente resolverá en el plazo máximo de cinco días.

En ambos casos, tanto si se trata de daños causados a los particulares como si se trata de daños causados directamente a la propia Administración, una de las novedades importantes introducidas por la Ley 4/99, en el art. 145 de la Ley 30/92, es que la exigencia de responsabilidad por parte de la Administración a las Autoridades y personal a su servicio ya no es potestativa sino preceptiva. Así, el art. 145 de la Ley 30/92, cuando se refiere a esta responsabilidad, establece textualmente que la Administración «*la exigirá de oficio*».

Asimismo es importante aclarar que la exigencia de responsabilidad patrimonial no impide la exigencia de responsabilidad penal, pudiendo incluso sustanciarse ambos procedimientos de forma paralela, salvo que para la determinación de la primera sea esencial el fallo de la segunda.

Respecto a esta responsabilidad penal en la que pueden incurrir el personal al servicio de las Administraciones públicas, el art. 146 de la Ley 30/92 añade, además de lo dispuesto en el párrafo anterior, que la responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito, se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.

Por su parte, el art. 121 de la Ley Orgánica 10/95, de 23 de noviembre, del Código Penal, establece que los Entes públicos, según los casos, responden subsidiariamente de los daños causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, cuando éstos sean Autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones, siempre que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal de dichos servicios, exigible conforme a las normas de procedimiento administrativo, y sin que, en ningún caso, pueda darse una duplicidad indemnizatoria.

Si se exigiera en el proceso penal la responsabilidad civil de la Autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos, la pretensión deberá dirigirse simultáneamente contra la Administración o Ente Público presuntamente responsable civil subsidiario.

Estos dos preceptos son los que fijan el mecanismo para la exigencia de la denominada responsabilidad civil *ex delicto*⁵, y ambos contemplan una regulación que distingue, pero que relaciona, los dos tipos de responsabilidad.

La responsabilidad civil subsidiaria *ex delicto* de la Administración y la responsabilidad patrimonial obedecen a un mismo fin. Lo ordinario es la exigencia de responsabilidad patrimonial, tanto por el funcionamiento normal como anormal

⁵ Con la Ley 30/92 queda derogado el antiguo privilegio de la autorización administrativa para procesar a autoridades y funcionarios que recogía el artículo 44 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1956.

de los servicios públicos, pero sí en la lesión ha existido como causa un plus de antijuridicidad⁶ que merezca el reproche penal por una actuación subjetiva en la que, bien por dolo o por negligencia, una Autoridad o un empleado público ha cometido un ilícito penal, primará la exigencia de responsabilidad subjetiva penal, de la que subsidiariamente responderá la Administración.

Mientras que en la responsabilidad patrimonial será la propia Administración la que declare la responsabilidad personal, en la penal lo hará la Autoridad judicial, sirviendo la sentencia que se dicte de título para el resarcimiento por la Administración frente al agente causante.

En la práctica la secuencia de pago directo o subsidiario al perjudicado dependerá de que el proceso penal se incoe antes, simultáneamente o después que el proceso administrativo. Ello dependerá de los actores en juego y de las alternativas que utilicen éstos para resarcirse de los daños, siempre y cuando no se pretenda duplicidad en las indemnizaciones⁷.

En definitiva, puede ejercitarse la acción civil de resarcimiento en el proceso penal, pero lo conveniente es que la reparación del daño se intente frente a la Administración en el procedimiento administrativo correspondiente y en el subsiguiente proceso judicial en su caso.

Por otro lado, puede darse el caso de que en un determinado evento dañoso quepa responsabilizar conjuntamente a diferentes sujetos de derecho. Así, podríamos encontrarnos frente al daño causado por la actuación conjunta de dos Administraciones Públicas, siendo en ese caso de aplicación el art. 140.1 de la Ley 30/92, que determina que cuando sean varias las Administraciones actuantes, todas ellas deberán afrontar solidariamente la consiguiente indemnización; o ante el daño causado por la actuación conjunta de una Administración Pública y un sujeto de derecho privado⁸.

Otra de las cuestiones que se plantean en esta materia es determinar cuál es la jurisdicción competente a la hora de iniciar una reclamación contra la Administración, pues la vía adecuada parece que es la administrativa, que se inicia con el expediente administrativo de reconocimiento de responsabilidad, regulado por el Real Decreto 429/1993⁹, y, una vez recaída la correspondiente

⁶ Por ejemplo en los casos de prevaricación, malversación de fondos públicos, cohecho, o delitos contra la ordenación del territorio, entre otros.

⁷ Cada vez con más frecuencia la doctrina y la jurisprudencia en las condenas a la Administración pública, como responsable patrimonial, hace innecesaria acudir a la vía penal para obtener un resarcimiento económico. Esta vía queda cada vez más limitada para aquellas situaciones que se consideren extremadamente graves, buscando más el castigo penal que el resarcimiento patrimonial.

⁸ Supuesto este al que nos referiremos al estudiar el recurso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

⁹ La normativa pública en general, y el Título X de la Ley 30/92 en particular, exige reiteradamente la previa instrucción de un procedimiento administrativo para emitir una resolución. El desarrollo reglamentario del Título X de la Ley 30/92 se recoge en el Real Decreto 429/1993: «todas

resolución, o producido el silencio administrativo, cabe reclamar ante la vía contencioso-administrativa.

Concretamente es el art. 142.3 de la Ley 30/92 el que establece que «*para la determinación de la responsabilidad patrimonial se establecerá reglamentariamente un procedimiento general¹⁰ con inclusión de un procedimiento abreviado¹¹ para los supuestos en que concurran las condiciones previstas en el art. 143 de esta Ley*». Por tanto, el Real Decreto 429/93 no contempla un solo procedimiento, sino varios. Como elementos comunes a todos ellos podemos destacar que el plazo para presentar la solicitud de responsabilidad es de un año¹² desde que se produce el hecho que origina la lesión, para los daños materiales, y desde la curación o determinación del alcance de las secuelas para los daños físicos o morales; además los procedimientos pueden iniciarse tanto de oficio como a instancia del interesado lesionado.

Concluida la vía administrativa previa, será la jurisdicción contencioso-administrativa la competente en materia de daños provenientes del funcionamiento de los servicios públicos, incluso si a la producción del perjuicio hubieran concurrido personas jurídico-privadas¹³. Por tanto, el «recurso contencioso-administrativo»¹⁴ no va a ser solamente el cauce procesal a través del cual demandar a la Administración, sino también el procedimiento adecuado para demandar a los particulares corresponsables del daño¹⁵.

las Administraciones Públicas deberán acudir al Real Decreto citado para la iniciación, instrucción y resolución de sus expedientes de responsabilidad patrimonial».

¹⁰ El R.D. 429/93 regula en primer lugar el procedimiento general, con sus fases de inicio, instrucción y resolución; el plazo de resolver es de seis meses desde el inicio del procedimiento. Será preceptivo, cuando así lo exija la normativa sectorial, solicitar dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.

¹¹ De conformidad con el art. 143 de la Ley 30/92, cuando sea inequívoca la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, el instructor del procedimiento general podrá acordar su suspensión e iniciar el procedimiento abreviado, el cual deberá resolverse en 30 días desde el acuerdo de iniciación. *Vid.* arts. 14 al 17 del R.D. 429/93.

¹² Se trata de un plazo de prescripción y no de caducidad. S.T.S. de 18 de febrero de 1989, S.T.S. de 17 de julio de 1992 y S.T.S. de 2 de noviembre de 1994.

¹³ *Vid.* arts. 2 e) L.J.C.A. y 9-4 L.O.P.J.

¹⁴ Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

¹⁵ Con anterioridad a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, operada por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, para demandar a los particulares corresponsables del daño podía perfectamente acudir a la incoación del proceso declarativo civil que correspondiese, o incluso a un proceso ante los Juzgados y Tribunales del orden laboral, y además con total independencia de la incoación o no de un proceso administrativo dirigido a la exacción de la responsabilidad patrimonial de la Administración actuante en el evento dañoso. *Vid.*, en relación a la responsabilidad conjunta de la Administración con sujetos de derecho privado, José Garberí Llobregat, «Acciones de responsabilidad patrimonial contra la Administración y contra sujetos privados que hubieran concurrido a la producción del daño», pág. 112.