

TEMA 24:
LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL
DE LA ADMINISTRACIÓN

Objetivos de este Tema

Conocer cuándo la Administración pública es responsable patrimonialmente de los daños que su actividad o inactividad produce a terceros, y qué procedimiento debe seguirse para exigirle la indemnización

1.- EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La teoría general de la responsabilidad patrimonial, entendida como el deber que tiene un sujeto de reparar el daño patrimonial que se ha ocasionado a otro, corresponde al Derecho civil, que distingue entre la que dimana de un contrato suscrito por ambas partes –responsabilidad contractual– y la que se produce al margen de todo vínculo negocial –responsabilidad extracontractual–. La responsabilidad contractual surge, por ejemplo, cuando tras la compraventa de un producto se observan vicios ocultos que suponen un demérito. La responsabilidad extracontractual, por el contrario, nace en ausencia de un vínculo negocial: por ejemplo, los daños que ocasionan unas obras en el edificio colindante, provocando su desplome; o la caída de un objeto desde un balcón, golpeando a un viandante. En este Tema nos interesa el estudio de este último tipo, cuando sean precisamente las acciones u omisiones de los poderes públicos las que generan daños a terceros.

El Derecho civil también regula el régimen general de responsabilidad extracontractual aplicable en nuestro ordenamiento jurídico –arts.1902 y sigs. del Código civil–, siendo sus parámetros y principios los que han generado una teoría general que posteriormente se ha extendido a otras ramas del Derecho, dando lugar a regímenes jurídicos específicos. En la actualidad podemos hablar de un sistema de responsabilidad extracontractual propio de los poderes públicos, distinto del que se aplica en el Derecho civil, aunque fundado en institutos comunes.

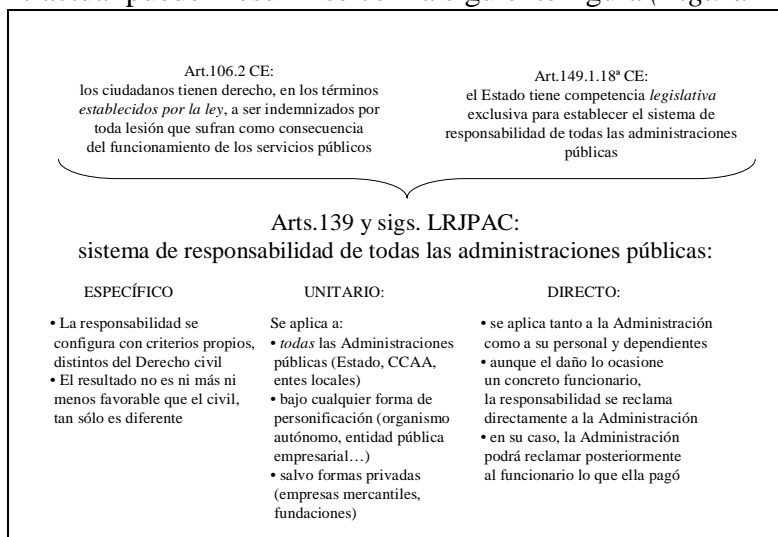
En la evolución del sistema se ha pasado desde un principio general de impunidad del poder público por los daños derivados de su actuación, hasta la situación actual, en la que el grado de responsabilidad de los poderes públicos es amplísimo. Ha llegado incluso a considerarse que la cobertura del sistema es excesiva, reclamando un redimensionamiento de los supuestos de responsabilidad que modere la enorme carga que viene derivando sobre las arcas públicas (MARTÍN REBOLLO, NIETO, SÁNCHEZ MORÓN, PARADA, SANTAMARÍA PASTOR, MIR PUIGPELAT, BELADÍEZ ROJO, GAMERO, BLANQUER, PANTALEÓN).

Como pórtico de todo el sistema, la Constitución española proclama en su art.9.3 un principio general de responsabilidad de los poderes públicos. Es una proclamación

que alcanza a todos los poderes del Estado y que, como ya hemos notado, supone una conquista del Estado de Derecho. Además de esta proclamación genérica, la Constitución recoge manifestaciones concretas del principio de responsabilidad aplicables a cada poder público. En relación con la responsabilidad extracontractual de la Administración, el art.106.2 CE dispone: “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”. La expresión “servicios públicos” que recoge este artículo se utiliza en una acepción amplia, alcanzando a toda actividad realizada por la Administración.

De otro lado, el art.149.1.18ª reserva al Estado la competencia exclusiva para la determinación del sistema de responsabilidad extracontractual de todas las Administraciones Públicas. Establece por tanto una competencia estatal exclusiva para la regulación del régimen jurídico de la responsabilidad extracontractual de la Administración, competencia que no se reduce al establecimiento de las bases en la materia, sino que se extiende a la totalidad de la misma. Los arts.139 y sigs. LRJPAC desarrollan estas previsiones constitucionales y estructuran el sistema de responsabilidad administrativa extracontractual al que dedicamos el resto de este Tema.

Con la articulación del sistema jurídico-administrativo de responsabilidad extracontractual se pretende evitar que las consecuencias lesivas derivadas de las actividades públicas sean soportadas por el concreto sujeto que, accidentalmente, sufre una lesión. Al repararlos la Administración, el daño ocasionado se repercute sobre la colectividad, que sufraga de hecho la indemnización satisfecha al perjudicado. Las características generales del sistema vigente de responsabilidad administrativa extracontractual pueden resumirse con la siguiente figura (*Figura 24.1*):



2.- REQUISITOS MATERIALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EXTRA CONTRACTUAL

2.1.- LOS REQUISITOS DEL DAÑO.

Las Administraciones Públicas pueden generar daños tanto dictando actos administrativos –por ejemplo, revocación de la licencia de apertura de un

establecimiento–, como llevando a cabo actuaciones de ejecución material –por ejemplo, disolución de una manifestación que provoca daños a los comercios colindantes–, como por omisión de un deber de actuación –por ejemplo, retraso injustificado en las obras de una calle que reducen drásticamente el negocio de los comercios–. Pero para que surja la responsabilidad administrativa no basta con que tal daño se haya ocasionado, además, es preciso que reúna ciertos requisitos: ha de ser un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas –art.139.2 LRJPAC–, y debe tratarse, asimismo, de un daño antijurídico –art.141 LRJPAC–.

1º.- *Daño efectivo*: significa que no resultarán indemnizables las meras expectativas de derecho. Por consiguiente, puede repararse el daño emergente y el lucro cesante –STS 20/1/01, RJ.641–, pero no meras suposiciones de futuro. Por ejemplo, la revocación de una licencia de un local recién reformado debe incluir los gastos de traslado de negocio y la pérdida de beneficios que se pueda documentar con facturación de ejercicios anteriores, pero no el potencial incremento de negocio esperado de la obra de reforma.

2º.- *Daño evaluable económicamente*: impide la reparación de daños carentes de reflejo patrimonial. Ha de demostrarse la realidad del daño y su cuantía. Sin embargo, la jurisprudencia entiende indemnizables los daños físicos –como las lesiones corporales, STS 21/4/98, RJ.4045–, o morales –el fallecimiento de un familiar, STS 8/10/98, RJ.7815; o el extravío de un cadáver en un cementerio, STS 18/7/00, RJ.5952–.

3º.- *Daño individualizable*: no resultan indemnizables las cargas generales que pesen sobre la colectividad –STS 18/3/99–. Por ejemplo, no ha de indemnizarse el hecho de que se establezcan nuevos requisitos para el desempeño de una actividad, lo que provoca la necesidad de adaptarse a la nueva regulación por parte de quienes ya la estuvieran realizando, pues esto es una carga general que también deberán satisfacer cualesquiera otros sujetos que deseen desempeñar esa misma actividad.

4º.- *Daño antijurídico*: el daño reúne este requisito cuando el interesado no tiene el deber jurídico de soportarlo. Por ejemplo, se producen ciertas incomodidades inherentes a la existencia de los servicios públicos, que deben ser soportadas por los afectados sin derecho a reparación, como el retraso inevitable en la instalación de un negocio derivado de la tramitación de la correspondiente licencia de apertura. Pero además, conforme al art.141.1 LRJPAC: “No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos”. Por ejemplo, cuando comenzó a detectarse la existencia del virus del SIDA, no existían pruebas médicas que permitieran determinar las reservas de bancos de sangre que estuvieran contaminadas, por lo que se contagió el virus mediante transfusiones realizadas en centros públicos sin conocimiento de que la sangre transfundida era portadora del VIH; en virtud del art.141.1 LRJPAC, situaciones como ésta no darían derecho a indemnización.

2.2.- LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD.

Para que surja el deber de reparación, el daño generado deberá encontrarse vinculado con la actividad de la Administración en una relación de causa-efecto. La

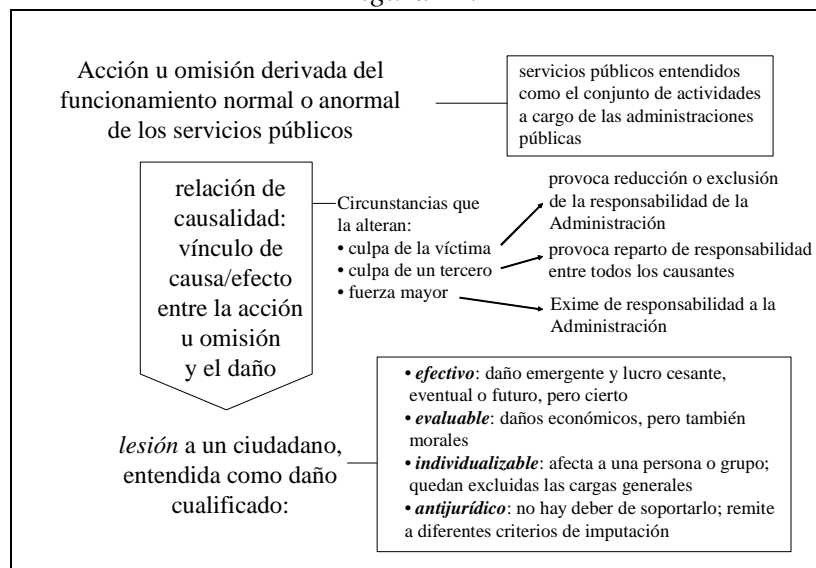
relación de causalidad puede interrumpirse, o debilitarse, debido a tres circunstancias diferentes:

1ª.- *Culpa de la víctima*. El propio sujeto lesionado ha podido realizar alguna acción que interrumpa el vínculo causal o lo atempere. Por ejemplo, con ocasión de una operación policial de liberación de los retenidos por unos atracadores en una entidad bancaria, un curioso se introduce en la zona delimitada por la policía y recibe un disparo efectuado por un agente. O un vehículo se accidenta debido a la existencia de un animal en una autopista, pero circulaba con exceso de velocidad.

2ª.- *Culpa de un tercero*. En el mismo sentido, un sujeto distinto del perjudicado ha podido influir en la generación del daño. Por ejemplo, en el mismo caso anterior, el disparo se recibe de un atracador y no de un agente de la policía.

3ª.- *Fuerza mayor*. El sistema de responsabilidad administrativa consiente la reparación de los daños generados por caso fortuito, pero no los producidos por *fuerza mayor* – art.106.2 CE–. La fuerza mayor es un hecho exterior e irresistible, ante el que no puede sobreponerse quien lo soporta. Por ejemplo, si en caso de temporal se producen unas lluvias torrenciales, que hacen insuficiente la red de alcantarillado de una población, y a consecuencia de ello se provocan inundaciones y riadas que generan daños a los vecinos, no surge responsabilidad. Por el contrario, si se produce una rotura en esa misma red de alcantarillado en condiciones meteorológicas normales, y a consecuencia de ello se inunda el sótano de un vecino generándole daños, la Administración debe responder, pues se trata de un caso fortuito.

Figura 24.2



La existencia de culpa de la víctima o de un tercero no determina necesariamente la exoneración de responsabilidad administrativa, pero puede provocar, cuando menos, una reducción de la cuantía de la reparación que corresponda satisfacer a la Administración. Ha de efectuarse un análisis casuístico, en cuya virtud se determinará la responsabilidad que corresponde a cada causante del daño.

2.3.- EL CRITERIO DE IMPUTACIÓN.

No todo daño es reparable: en ciertas circunstancias, los ciudadanos deben soportar las lesiones derivadas del funcionamiento de los servicios públicos sin reparación. El criterio de imputación es un término equívoco con el que no hacemos referencia a *quién* debe responder, sino que constituye una técnica que permite decidir cuándo la lesión debe ser reparada y cuándo debe soportarse sin indemnización. En el Derecho Administrativo se habla de responsabilidad *objetiva*, es decir, que como regla general hay que analizar circunstancias objetivas para decidir si existe responsabilidad, sin necesidad de que el daño se haya producido por culpa o negligencia de alguien.

Se trata principalmente de efectuar una valoración que pone a prueba la actividad de la Administración –el “servicio público” en sentido amplio–, y cuando concurren ciertas circunstancias o cláusulas de exoneración, permite excluir la responsabilidad de la Administración a pesar de que se haya generado un daño efectivo, evaluable e individualizable, vinculado causalmente con su actividad.

Existen dos cláusulas principales de exoneración del deber de reparar. La primera viene representada por el denominado *estándar de funcionamiento de los servicios públicos* (MARTÍN REBOLLO). Consiste en analizar si el servicio público funcionó correctamente, o por debajo de su nivel exigible de prestación: la responsabilidad surge si la Administración omitió una actuación que resultaba exigible, o bien ejerció la actividad incorrectamente, generando daños. Puede servir de ejemplo el caso resuelto por la STS 21/11/95, RJ.8281, en el que la policía actuó para disolver una manifestación ilegal. Instó a los reclamantes a disolverse, concediéndoles un plazo razonable de cumplimiento de su orden. Los manifestantes no sólo incumplieron la orden, sino que agredieron a la policía. La policía actuó por la fuerza, y generó lesiones físicas. El Supremo entiende que la respuesta policial fue proporcionada, y por consiguiente, que no debe repararse el daño a pesar de que, efectivamente, se produjo; por el contrario, en la STS 1/7/95, RJ.6013, debido a las circunstancias del caso, se entiende que la respuesta policial en otro supuesto diferente del anterior fue desproporcionada, y por consiguiente, que deben indemnizarse los daños que se produjeron.

El segundo criterio es el del *riesgo inherente al funcionamiento de los servicios públicos* (BELADÍEZ). El servicio público –la actividad de la Administración– es susceptible de generar riesgos. La Administración deberá indemnizar los daños derivados de los servicios públicos si se cumplen los siguientes requisitos –todos ellos–: 1) Que el riesgo sea inherente al servicio; 2) Que el riesgo se materialice en un resultado lesivo –esto es, que se produzca el daño–; 3) Que el riesgo no se encuentre socialmente admitido. Por ejemplo, se encuentra socialmente admitido que la extinción de un incendio por los bomberos puede generar daños: rotura de la puerta para acceder al inmueble, destrozo de algunos enseres como consecuencia del producto extintor, etc. La Administración no debe indemnizar estos daños, porque es natural –e inevitable– que se produzcan, y por consiguiente, se entiende que no surge deber de reparación –sobre el ejemplo de los bomberos, *vid.* STS 27/4/96, RJ.3605–.

Algunos ejemplos de actividades en las que, con cierta frecuencia, se reconoce responsabilidad de la Administración, son las siguientes:

1º.- Las *actividades prestacionales* realizadas por las Administraciones Públicas. Por ejemplo, daños generados por circulación en vías públicas –carreteras con baches que provocan accidentes, aceras estropeadas que provocan caídas, etc.–, por actuaciones policiales o del parque de bomberos, por asistencia sanitaria en centros públicos, por redes de abastecimiento de aguas, etc.

2º.- Las *actividades materiales de ejecución* de los actos administrativos. Por ejemplo, el derribo de un inmueble en ruina que provoca daños en otros colindantes; la ejecución de una obra que provoca un temblor que hace desmoronarse la cubierta de un edificio; la retirada de vehículos de la vía pública; etc.

3º.- La *inactividad de la Administración*. En efecto, la inactividad de la Administración también puede provocar responsabilidad. Debemos precisar con GÓMEZ PUENTE que puede tratarse tanto de inactividad *formal* –falta de resolución de expedientes– como *material* –omisión de deberes de prestación–. En particular, por lo que se refiere a la inactividad formal, genera responsabilidad la falta de tramitación de un expediente instado por vecinos a quienes molestaban ruidos de los bares colindantes, sin que el Ayuntamiento tramitara procedimiento alguno para atender la situación (STSJ Galicia 26/1/07, RJCA 233; STSJ Madrid 20/10/05, RJCA 534/2006). En algunos casos la jurisprudencia entiende que el mero transcurso del plazo de resolución no genera de suyo responsabilidad, y que debe producirse un retraso significativo en la actuación administrativa. Por lo que se refiere a la inactividad material, el Supremo también valora las circunstancias del caso. Por ejemplo, las molestias derivadas de la pavimentación de una calle deben soportarse sin indemnización, pero cuando el plazo de ejecución de la obra se demora injustificadamente, y los comerciantes han de soportar durante un período de tiempo excesivo el descenso de clientela que ello comporta, se les debe indemnizar este daño.

2.4. LA REPARACIÓN DEL DAÑO

El daño se puede indemnizar en metálico o en especie. La LRJPAC -art. 141.3- admite expresamente que la indemnización procedente puede "sustituirse" por una *compensación en especie* cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado; el RPRP -art. 2.2- establece que la compensación en especie debe formalizarse, en todo caso, mediante acuerdo entre la Administración y el interesado.

Los criterios que utiliza la jurisprudencia para la valoración de los daños varían:

- *En relación con los daños materiales*, la jurisprudencia ha venido ateniéndose al valor real de los bienes en el momento de causarse los daños. En cambio, la LRJPAC -art. 141.2- estableció que la indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes del mercado. Se trata, por tanto, de una solución intermedia: entre los valores fiscales por los que se declara y tributa a la Hacienda Pública y los valores del mercado, que inevitablemente incorporan elementos especulativos.
- *En relación con los daños personales* (como lesiones físicas, psíquicas y el fallecimiento mismo) es evidente que no son aplicables los criterios de la legislación expropiatoria ni fiscal, como tampoco pueden existir valores de mercado (pues se trata

de bienes de la personalidad), y, tal vez por ello, la LRJPAC no contempla criterio alguno, sino que parece remitir la cuestión directamente a los tribunales. A este respecto, aunque la casuística es muy variada, como regla general, la jurisprudencia calcula el importe de la indemnización teniendo en cuenta una serie de factores: la edad del fallecido, sus ingresos anuales, las cargas familiares (sobre todo, la edad de los hijos), las expectativas profesionales fundadas, así como otros módulos objetivos semejantes ponderados con arreglo al *principio de equidad*; sirve de orientación el baremo de indemnizaciones incluido en el régimen de seguro obligatorio de vehículos de motor, pero no tiene carácter vinculante en materia de responsabilidad administrativa.

2.5 MOMENTO DE FIJACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN Y DEMORA EN EL ABONO.

La determinación de este momento tiene una importancia capital, ya que la indemnización consiste en un deber de pago de una cantidad de dinero, que como tal está sujeta a la depreciación a lo largo de la duración (normalmente prolongada) del proceso contencioso-administrativo. La LRJPAC -art. 141.3-, establece que 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.

De otro lado, al problema anterior se puede añadir el derivado del retraso en el pago de la indemnización una vez fijada definitivamente su cuantía; de tal modo que una indemnización inicialmente justa puede dejar de serlo como consecuencia de la inflación. La jurisprudencia actual reconoce la obligación de la Administración de abonar los intereses de demora en caso de retraso en el pago de la indemnización. Ahora bien, dicho interés por demora sólo se aplicará cuando transcurran al menos tres meses desde la fijación definitiva de la cuantía y debe ser reclamado por escrito –art. 24 LGP-.

3.- PROCEDIMIENTOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN

3.1. LA ACCIÓN PARA EXIGIR LA RESPONSABILIDAD

El *plazo para el ejercicio de la acción* es de un año. Se trata de un plazo de prescripción, lo cual permite su interrupción tanto judicial como extrajudicial.

En la determinación del día inicial de dicho plazo hay que distinguir dos supuestos:

-Si se trata de un daño causado por un hecho de la Administración o por un acto administrativo lícito. El derecho a reclamar prescribe al año de haberse producido el hecho o acto que motive la indemnización, pero si el efecto lesivo empieza a manifestarse con posterioridad, el plazo comienza en este segundo momento. Además, en el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, la LRJPAC –art. 142.5- dispone que el plazo empieza a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas

-Si se trata de un daño causado por un acto administrativo ilegal. En este caso, la Ley -art. 142.4- dispone que el derecho a reclamar prescribe al año de haberse dictado la sentencia "definitiva", lo cual debe interpretarse como "firme".

De otro lado, al tratarse de un plazo de prescripción, se interrumpe con la presentación de la reclamación por parte del interesado. En el caso de servicios públicos

gestionados por un concesionario puede plantearse la cuestión de quién es el responsable, la Administración titular del servicio o el empresario gestor del mismo. A este respecto, la Ley de Contratos del Sector Público –art.198– establece que, dentro del año siguiente a la producción del hecho, el tercero podrá requerir previamente al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. En tal caso, el ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción civil.

3.2. LOS PROCEDIMIENTOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD DIRECTA A LA ADMINISTRACIÓN.

Si el daño es causado por un acto administrativo ilegal la víctima puede reclamar el daño al tiempo que recurre la resolución, pudiendo conceder una indemnización directamente el órgano resolutorio si anula el acto administrativo objeto de controversia. Ahora bien, si se trata de un daño causado por un acto lícito (no susceptible, por tanto, de anulación) o por un hecho u omisión de la Administración, el perjudicado debe iniciar un procedimiento administrativo de reclamación. La reclamación de responsabilidad que explicamos aquí, en consecuencia, resulta procedente de manera autónoma, bien cuando el daño no derive de un acto administrativo inválido que recurrir, o bien cuando no se hubiera solicitado la indemnización con ocasión de la interposición del recurso.

Existen dos procedimientos por los que exigir la responsabilidad extracontractual: el general –art.142 LRJPAC– y el abreviado –art.143–. Ambos son objeto de desarrollo reglamentario por el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Debido a que el abreviado se regula simplificando los trámites del general, expondremos en primer lugar este último.

Sus fases se resumen con la siguiente tabla (*Figura 24.3*):

FASE	TRÁMITES	
INICIACIÓN	De oficio: mediante acuerdo del órgano competente	
	A instancia de parte: <ul style="list-style-type: none"> mediante escrito de <i>reclamación</i> que incluya descripción del daño, cuantificación económica y relación de causalidad en el plazo de un año desde la determinación del daño 	
INSTRUCCIÓN	Período probatorio: 30 días	
	Informe del órgano o unidad que provocó la lesión	
	Informe preceptivo y no vinculante del cuerpo consultivo	Estado: Consejo de Estado, en reclamaciones a partir de los 6.000 €.
		CC AA: según los casos
Corporaciones locales: debe entenderse facultativo		
RESOLUCIÓN	Expresa	<ul style="list-style-type: none"> acuerdo del órgano competente cabe terminación convencional
	Presunta	<ul style="list-style-type: none"> Plazo de seis meses Efecto desestimatorio
	Efectos	Agota la vía administrativa

La *iniciación* puede producirse de oficio o a instancia de parte. La iniciación de oficio, mientras no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado -art. 4.2 RD 429/1993- es una posibilidad de escaso uso –una excepción ha sido el caso de los depósitos de agua de Melilla, en el que se ha iniciado un procedimiento de oficio por el

Ministerio de Medio Ambiente—. La iniciación a instancia de parte operará mediante un escrito de *reclamación* –también llamado *acción*– de responsabilidad, redactado conforme al formulario general del escrito de alegaciones, con las correspondientes adaptaciones. En el escrito de reclamación, además de los datos habituales, debe contenerse una *descripción del daño acontecido*, con la fecha de su producción, y una demostración del *vínculo causal* que une al daño con la actividad de la Administración, así como su *evaluación económica*. En el CD que acompaña a este libro se encuentra un formulario de reclamación de responsabilidad patrimonial.

El *órgano competente* para conocer de la reclamación, en la Administración del Estado es, como regla general, el Ministro del Departamento en que se integre el órgano causante del daño; excepcionalmente, corresponderá la competencia al Consejo de Ministros, cuando una ley así lo señale expresamente. En las comunidades autónomas rigen las mismas reglas, con las debidas correspondencias orgánicas. En las corporaciones locales no existe disposición específica, por lo que se debe entender competente al Alcalde, en los municipios, y al Presidente de la Diputación, en las provincias –competencia residual en materia local–.

La *instrucción* de este procedimiento tiene lugar conforme a las reglas generales del Título VI LRJPAC, salvo algunas especialidades. Por ejemplo, el plazo de *prueba* será de 30 días. En cuanto a los *informes*, se exige, en primer lugar, uno que, preceptivamente, deberá evacuar el órgano o unidad administrativa cuyo funcionamiento provocó supuestamente la lesión. Continuará el procedimiento con el trámite de audiencia, debiendo dictarse luego propuesta de resolución. Todo el expediente, junto con la propuesta, será enviado al Consejo de Estado para su examen, pues la Ley Orgánica del Consejo de Estado impone también un *dictamen preceptivo y no determinante* –no vinculante– de este cuerpo consultivo, cuando se trate de reclamaciones dirigidas contra la Administración del Estado, a partir de 6.000 € –art.22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado

El plazo de *resolución y, en su caso, notificación* del procedimiento es de seis meses, y los *efectos del silencio*, desestimatorios. La *resolución* ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad, la valoración del daño y la cuantía de la indemnización. Mediante acuerdo con el interesado puede sustituirse la indemnización por una compensación en especie –por ejemplo, recalificación de terrenos, entrega de un inmueble– o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público –art.141.4 LRJPAC–.

En cuanto al *procedimiento abreviado*, procede su tramitación “cuando sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización”. Con ocasión de su instrucción se obvia el informe del órgano que generó el daño, y el trámite de prueba, procediéndose directamente a conceder audiencia, por plazo de cinco días. Posteriormente se efectúa el trámite de informe del órgano consultivo, cuando fuera procedente conforme a las reglas anteriormente apuntadas. El plazo de resolución presunta es de treinta días, y sus efectos, desestimatorios.

Los actos que ponen fin a estos procedimientos –tanto el general como el abreviado–, *agotan la vía administrativa*, y son por tanto susceptibles, bien de recurso potestativo de reposición, bien de recurso contencioso-.

4.- LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

La responsabilidad de la Administración es directa, de modo que la Administración responde frente a terceros de los daños ocasionados por su personal. Una vez satisfecha la indemnización, podrá exigir su reintegro al funcionario o agente cuya negligente actuación provocó el daño, lo que es llamado *vía de regreso*. Así, el art.145.2 LRJPAC dispone que “la Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados podrá exigir de sus Autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa la instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca. Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso”.

El mismo régimen se aplica, según el art.145.3 LRJPAC, cuando el personal de la Administración generó un daño a los bienes o derechos de ésta –no a terceros–. Por ejemplo, cuando por negligencia grave de un operario del servicio de mantenimiento de un edificio público se produce un corte general de suministro eléctrico que provoca daños patrimoniales.

Por tanto, la responsabilidad extracontractual de las autoridades y personal de la Administración tiene un régimen jurídico-administrativo, que excluye la aplicación de las reglas civiles generales. Puede ocurrir que el daño ocasionado por la Administración a un tercero haya sido causado como consecuencia de una conducta culpable o negligente de su personal, en cuyo caso es de justicia que el causante responda de la lesión con su propio patrimonio, sin que pueda escudarse en la cobertura de los presupuestos públicos para excluir su propia responsabilidad. El art.145 LRJPAC dispone que, cuando la Administración haya indemnizado a terceros por daños derivados de culpa o negligencia grave de su personal, podrá ejercer una acción de regreso para recuperar lo abonado. En tal supuesto se anudarían sucesivamente las siguientes fases:

1ª.- El tercero lesionado exigirá *en todo caso a la Administración* la reparación, a través del correspondiente procedimiento administrativo –responsabilidad directa de la Administración–.

2ª.- La Administración indemnizará al tercero, si median los requisitos de la responsabilidad administrativa que ya hemos analizado.

3ª.- Cuando la Administración detecte que el daño se ha generado por culpa o negligencia de su personal, iniciará un nuevo procedimiento, dirigido a exigir la responsabilidad personal del sujeto físico actuante –acción de regreso–. Este procedimiento es enteramente jurídico-administrativo.

A pesar de que la Ley remite a un ulterior desarrollo reglamentario, éste no se ha producido. Habrán de aplicarse las reglas generales del Título VI, y no el RD 429/1993, pues la finalidad del procedimiento es distinta.

Síntesis de este Tema

La Administración pública responde de los daños patrimoniales que su actividad o inactividad haya causado a terceros, con un régimen distinto del civil, establecido en los arts.139 ss. LRJPAC y aplicable a todas las Administraciones públicas.

Para que surja responsabilidad ha de tratarse de un daño antijurídico, efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. Dicho daño ha de encontrarse vinculado causalmente con la Administración, existiendo tres elementos que pueden alterar la relación de causalidad reduciendo la indemnización o incluso excluyéndola: la culpa de la víctima, la culpa de un tercero y la fuerza mayor.

Además de lo anterior, el criterio de imputación determina con criterios objetivos (al margen de la culpa o negligencia) si el daño es indemnizable: lo será cuando la actuación de la Administración sea inferior al estándar de funcionamiento exigible, o si se manifiesta un daño inherente al servicio pero socialmente inadmitido.

La indemnización se puede solicitar como petición adicional en un recurso interpuesto contra un acto administrativo, o como petición autónoma (acción o reclamación de responsabilidad). Como regla general el plazo es de un año desde que se produjo el daño (o desde la determinación de las secuelas en los daños personales). El plazo de resolución del procedimiento es de 6 meses y el efecto del silencio desestimatorio. El acto resolutorio agota la vía administrativa.

La responsabilidad de la Administración es directa: frente a terceros no responden los empleados públicos; estos últimos pueden ser objeto de una acción de regreso por parte de la Administración cuando ésta haya abonado la indemnización a terceros.

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA:

BELADIEZ ROJO, M.: *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1997.

BELLO JANEIRO, D. (coord.): *La Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1999.

BLANQUER CRIADO, D.: *La Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1997.

BLASCO ESTEVE, A.: *La responsabilidad de la administración por actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1985.

COBO OLVERA, T.: *El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones públicas*, Bosch, Barcelona, 2007.

COBREROS MENDAZONA, E.: *Incumplimiento del Derecho Comunitario y responsabilidad del Estado*, Civitas, Madrid, 1995.

COLOM PIAZUELO, E.: *Los procedimientos especiales de responsabilidad administrativa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

CUETO PÉREZ, M.: *La responsabilidad de la Administración en la asistencia sanitaria*, Tiranto lo Blanch, Valencia, 1997.

DE AHUMADA RAMOS, F.J.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: elementos estructurales: lesión de derechos y nexo causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

GALÁN VIOQUE, R.: *La responsabilidad del Estado legislador*, Barcelona, CEDECS, 2001.

GAMERO CASADO, E.: *Responsabilidad administrativa: conflictos de jurisdicción*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

- “Las transformaciones del sistema de la responsabilidad administrativa extracontractual”, en *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el marco de la estructura territorial del Estado. III Jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía y Editorial Comares, Granada, 2000
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa: potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la administración*, Civitas, Madrid, 1989.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2006.
- GUICHOT REINA, E.: *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos en el Derecho comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, E. (coord.): *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el marco de la estructura territorial del Estado*, Comares/Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, Granada, 2000.
- HORGUÉ BAENA, C.: “La responsabilidad del contratista por daños causados a terceros en la ejecución de los contratos administrativos”, *RAP*, núm.147, 1998.
- JIMÉNEZ LECHUGA, F.J.: *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el derecho español : una visión de conjunto*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- JORDANO FRAGA, J.: “La reforma del artículo 141, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o el inicio de la demolición del sistema de «responsabilidad objetiva» de las Administraciones Públicas”, *RAP*, núm.149, 1999.
- LEGUINA VILLA, J.: *La responsabilidad civil de la Administración Pública: su formulación en el derecho italiano y análisis comparativo con los ordenamientos francés y español*, Tecnos, Madrid, 1983.
- MARTÍN REBOLLO, L.: *La responsabilidad patrimonial de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2005.
- MARTÍN REBOLLO, L. (coord.): *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, *Documentación Administrativa*, nº.237-238, 1994.
- : *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, CGPJ, 1996.
- MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, J.L. y CALONGE VELÁZQUEZ, A. (coords.): *La responsabilidad patrimonial de los poderes publicos*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- MIR PUIGPELAT, O.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad*, Civitas, Madrid, 2000.
- MIR PUIGPELAT, O.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública: hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2003.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas; (y otros estudios sobre responsabilidad)*, Civitas, Madrid, 1998.
- REBOLLO PUIG, M.: *El enriquecimiento injusto de la Administración Pública*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- PANTALEÓN PRIETO, F.: *Responsabilidad médica y responsabilidad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995.
- VILLAR ROJAS, F.J.: *La responsabilidad de las administraciones sanitarias: fundamento y limites*, Barcelona, Praxis, 1996.