

# **LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, SUS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS EN LA LRJ-PAC, LEY 30/92, DE 26 DE NOVIEMBRE**

**RAFAEL MATAMOROS MARTÍNEZ**

Comandante Auditor

## **ACTIVIDAD EXPROPIATORIA Y RESPONSABILIDAD POR DAÑOS**

Señala Garrido Falla que "la actual teoría de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su origen en el reconocimiento, y posterior expansión, de la indemnización expropiatoria" (1), pero estas dos instituciones deben quedar claramente diferenciadas.

Las Administraciones Públicas pueden atentar contra el patrimonio del ciudadano, en primer lugar, privándole de determinados bienes o derechos por razones superiores de interés social. Para garantizar en estos casos de lícita intervención administrativa, la integridad patrimonial del particular afectado apareció en el seno del Derecho Administrativo el instituto de la expropiación forzosa, cuya finalidad es asegurar no sólo la verdadera existencia de las causas "sociales" de la privación, sino también la compensación por ésta.

Pero, además, las Administraciones, en su actuar, generan constantemente riesgos para la esfera patrimonial —y aun la propia integridad personal— de los ciudadanos y producen, inevitablemente, daños "residuales", no queridos. Con independencia de la legalidad o ilegalidad de estas actuaciones administrativas, es clara la necesidad de arbitrar un sistema de reparación de las lesiones causadas, y a esta necesidad obedece la existencia de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones.

Se parecen las figuras de la expropiación y de la responsabilidad en "la referencia común a la lesión patrimonial de un administra-

do producida por la actuación administrativa" (2), pero difieren tanto en el modo en que se produce el perjuicio que vienen a compensar cuanto en el momento en que se indemniza tal daño; en la expropiación, la compensación es anterior a la privación de bien o derecho, mientras que en el instituto de la responsabilidad patrimonial, la lesión ha de ser, obviamente, previa a la reparación (3).

El fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, figura a cuyo tratamiento se dedica este trabajo, está íntimamente ligado al principio de igualdad ante la Ley: en principio, todos los ciudadanos tienen la obligación de soportar la actividad de las Administraciones Públicas, que sirven al interés general. Sin embargo, salvo en los casos en que la Ley así lo imponga, a nadie cabe exigir un sacrificio suplementario consistente en verse singularmente perjudicado por actuaciones administrativas que, desarrolladas a beneficio o en interés de todos, veñgan a lesionar de modo especial a su persona o patrimonio. Deberá, por lo tanto, ser indemnizado quien sufra esos daños o perjuicios que no tiene el deber de soportar (4).

## BREVE RESEÑA DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL INSTITUTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

El principio de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, hoy consagrado por nuestro ordenamiento jurídico y de cuya necesidad y racionalidad nadie duda, es el fruto de un largo proceso evolutivo.

Los Estados modernos occidentales hicieron suyos los postulados medievales sobre absoluta irresponsabilidad del Monarca o la Corona por las actuaciones lesivas para sus súbditos. El aforismo británico "*the King can do not wrong*" (el Rey no puede hacer ilícito) tenía validez prácticamente universal y la mantuvo hasta finales del siglo XIX.

Por lo que a España concierne, tal estado de cosas pudo haber cambiado con la promulgación, en 1889, del vigente Código Civil (CC).

En efecto, su artículo 1902 vino a establecer la responsabilidad extracontractual de quienes por su actuar negligente (o doloso) perjudicaran a otro: "el que por acción u

omisión", dice este precepto, "cause daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado".

El artículo 1903, por su parte, extendió esa responsabilidad a los daños causados por los actos "de aquellas personas de quienes se debe responder" (párrafo primero), precisando, en cuanto al Estado, que sería "responsable en este concepto cuando obra por mediación de un agente especial; pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponde la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior" (párrafo quinto, hoy derogado).

En su conjunto, ambos artículos permitían una doble interpretación. Cabría, en primer lugar, entender que el Estado respondería de los daños causados por "agente especial" como dimanantes de actos de otro de quien se debe responder (art. 1903) y de los daños provocados por sus funcionarios como derivados de actos propios (art. 1902). Pero, desde otro punto de vista, era posible considerar que la responsabilidad del Estado quedaba limitada a los supuestos de daños ocasionados por sus "agentes especiales", en tanto que los debidos a la acción de sus funcionarios sólo eran imputables a éstos, personal y directamente.

Tras unos comienzos vacilantes, la jurisprudencia se decantó por la segunda de las soluciones (6), consagrando así, de hecho, la irresponsabilidad del Estado puesto que, "en la práctica no se localizó nunca a un verdadero agente especial" (7). De los daños ocasionados por la intervención administrativa habrían de responder los funcionarios actuantes. El particular perjudicado se veía obligado a interponer una demanda civil contra el funcionario —si es que lograba identificarle—, cumplimentando previamente los requisitos de procedibilidad que, a modo de obstáculos, dispuso la Ley de 5 de abril de 1904.

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones hizo su entrada en nuestro ordenamiento jurídico de la mano de la Ley de Régimen Local de 1950 (arts. 405 al 409), tras de un débil y no culminado esbozo por parte del art. 41.3 de la Constitución que la II República se diera en 1931. Sin embargo, habrían de ser las Leyes de Expropiación Forzosa (LEF) de 1954 y, sobre todo, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE) de 1957 las que, en sus arts. 121 y 40, respectivamente, provocarían "la quiebra de las viejas ideas" (8), configuran-



do una responsabilidad directa y, en buena medida, objetiva de las personas públicas.

Tal régimen de responsabilidad fue elevado al máximo rango por la Constitución de 1978 (art. 102.2) y, con las innovaciones —algunas, ciertamente, de importancia— que se verán, pervive en las normas que, con derogación de las contenidas en las disposiciones legales antes citadas, establecen:

- Los arts. 139 al 144 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).
- Y el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP), aprobado por Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, cuya entrada en vigor ha activado en este punto las previsiones de la LRJ-PAC, dormidas entre tanto por obra del juego conjunto de sus disposiciones transitoria segunda y adicional tercera (9).

## LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

Las Administraciones Públicas deben, por imperativo del art. 103.1 de la Constitución, servir con objetividad los intereses generales, guiadas por, entre otros, el principio de eficacia y siempre con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico. Cabe, con el profesor Martín Rebollo, afirmar que "los dos pilares constitucionales derivados del artículo 103.1" son "eficacia y control"; el control, "reverso de la eficacia", se plasma en las figuras de la responsabilidad patrimonial y la justicia administrativa (10).

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones, anticipada ya por el art. 9.3 de nuestra Ley Fundamental, que garantiza "la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos", aparece consagrada en su art. 106.2, a cuyo tenor:

"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."

Este sistema de responsabilidad patrimonial debe, por lo demás, ser común a todas las Administraciones Públicas, porque así lo quiere el art. 149.1.8 de la propia Carta Magna.

La referencia del art. 106.2 a "la Ley" constructora del régimen se entendía, naturalmente, hecha a los arts. 121 LEF y, especialmente, 40 y siguientes LRJAE, padres de la norma constitucional y, en ausencia de normas legales posteriores, hijos adoptivos de aquélla. En su conjunto, establecían un sistema de responsabilidad "en términos amplios y generosos" (11).

La LRJ-PAC, en su título X (arts. 139 al 146), ha venido a sustituir a las anteriores como norma de desarrollo del art. 106.2 de la Constitución para hacer realidad "el establecimiento de un sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas", como afirma su Exposición de Motivos. Sin renunciar a su herencia histórica, "la nueva normativa se caracteriza por incorporar al Derecho positivo los pilares fundamentales de esta institución tal y como han sido contruidos por la doctrina y la jurisprudencia mayoritaria" (12).

Importa, finalmente, destacar, al hilo de lo que al comienzo del presente trabajo se expuso, que el instituto de la expropiación forzosa no tiene cabida dentro del art. 106.2 de la Ley Fundamental sin que encuentra acogida en su art. 33.3, que determina que "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social y de conformidad con lo dispuesto por las leyes".

## SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

### Planteamiento

La LRJ-PAC conserva, en sus arts. 139.1 y 144, el principio de la responsabilidad directa de las Administraciones por los daños causados por ellas mismas o sus agentes en relaciones tanto de Derecho Administrativo cuanto sometidas al Derecho Privado. Como novedad, unifica los procedimientos para exigir tal responsabilidad, que serán siempre administrativos, y atribuye, en todo caso, la competencia revisora de las resoluciones dictadas en aquéllos a los Tribunales del Orden Contencioso-Administrativo, rompiendo con el precedente constituido por el art. 41 LRJAE, que la residenciaba en los "Tribunales Ordinarios" cuando la actuación cau-



sante de la lesión fuera de las reguladas por el Derecho Privado.

Novedosa es, también, la regulación de la responsabilidad concurrente de las Administraciones efectuada por los arts. 140 LRJ-PAC y 18 RPRP.

De todo ello se trata a continuación.

### Responsabilidad en actuaciones de derecho público

La actividad de la Administración estará sometida al Derecho Administrativo cuando "los sujetos administrativos se encuentren... actuando en el ámbito de lo que constituye su giro o tráfico específico" (13), es decir, "en ejercicio de una función pública típicamente administrativa" (14).

Para estas actuaciones establece el art. 139.1 LRJ-PAC la regla siguiente:

"Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos."

La redacción del precepto es, prácticamente, idéntica a la del art. 40.1 LRJAE, al que viene a sustituir. Suprime, eso sí, como ya hiciera el art. 106.2 de la Constitución, la mención de "la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa" como causa de la lesión resarcible, lo que no significa que dichas medidas, en el improbable caso de que pervivan en nuestro ordenamiento, "no sean o no puedan ser causa de responsabilidad" (15).

Esta igualdad terminológica permite trasladar de forma casi íntegra al art. 139.1 LRJ-PAC las pautas interpretativas establecidas por la jurisprudencia y la doctrina en relación con el art. 40.1 LRJAE y, en primer lugar, resucita la cuestión de si se está declarando de modo absoluto la responsabilidad objetiva o sin culpa de la Administración, como afirman tratadistas de la talla de García de Enterría y Fernández (16), Leguina (17), o Martín Rebollo (18) y un considerable número de sentencias de Tribunal Supremo, o si aún existe algún resquicio donde tenga cierta validez la culpabilidad.

Parece indudable que tanto el art. 106.2 de la Constitución como el art. 40.1 LRJAE, antes, y el art. 139.1 LRJ-PAC ahora sientan un principio de responsabilidad objetiva, pero la idea de culpa no está por completo ausente de ellos.

La sentencia de la Sala 3ª, Sección 6ª, de 29 de mayo de 1991, en su Fundamento Jurídico Segundo indica que "la Administración responde de manera directa y objetiva... de toda lesión que los particulares sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento, tanto normal como anormal, de los servicios públicos, prescindiendo de toda suerte de ilicitud o culpa, esto es, al margen de cuál sea el grado de voluntariedad y previsión del agente, incluso cuando la acción originaria es ejercida legalmente". Pero, seguidamente, aclara que se trata de reparar "tanto los daños ilegítimos derivados de una actuación lícita e irreprochable de los servicios de la Administración, con la sola exclusión de la presencia del caso fortuito, como resultantes de un riesgo creado por la simple creación (entiéndase prestación) de servicios".

Así pues, como señala Garrido Falla, "a los efectos de conseguir la indemnización subsiguiente a una reclamación de responsabilidad patrimonial no es indiferente que el servicio haya funcionado de forma normal o anormal" (19); coexisten, por lo tanto, dentro del art. 139.1 LRJ-PAC varios supuestos de responsabilidad que, siguiendo al citado profesor, pueden clasificarse así:

1. Responsabilidad causada por la actuación negligente de la Administración:
  - a) Responsabilidad por actos administrativos ilegales, anulados posteriormente. Aunque "la anulación en vía administrativa o por el Orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a indemnización" (arts. 142.4 LRJ-PAC y 4.2 RPRP), no por ello queda cerrada la posibilidad de lograr la reparación. "Simplemente, no se establece como regla general", pero "si el particular demuestra que el daño causado por el acto administrativo ilegal es "efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas", está claro que la indemnización deberá concederse" (20).
  - b) Responsabilidad por el funcionamiento anormal de los servicios públicos, conectada por el Tribunal Supremo con la negligencia de la Administración (21). En estos casos, no existiría



para el perjudicado el derecho al resarcimiento si el servicio en cuestión hubiera funcionado bien.

## 2. Responsabilidad objetiva de la Administración.

- a) Responsabilidad por el funcionamiento normal de los servicios públicos, cuando de la actuación administrativa resultaren daños para terceros. El fundamento de esta causa de responsabilidad se halla "en un principio de solidaridad y de reparto entre los administrados de los perjuicios que puedan causar los servicios públicos y las obras públicas" (22).
- b) Responsabilidad por los riesgos que compartan determinados servicios públicos. Normalmente, tales riesgos estarán regulados por disposiciones específicas, pero en los casos en que no ocurriese así, quedarían amparados por la cláusula general de imputación del art. 139.1 LRJ-PAC (23).

## Responsabilidad en actuaciones de Derecho Privado

La actividad de las Administraciones Públicas no está siempre sometida al Derecho Administrativo. Frecuentemente llevan a cabo actuaciones que no consisten en el ejercicio de una función pública administrativa, obrando "como persona jurídica, es decir, como sujeto de derechos y obligaciones" (24). Así, cuando entran en relaciones contractuales civiles, mercantiles o laborales, cuando gestionan su patrimonio privado...

Pues bien, en tales supuestos la acción de las Administraciones queda regulada por el Derecho Privado. Correlativamente, la responsabilidad en que puedan incurrir por razón de los daños causados a terceros se rige por lo que para la responsabilidad civil extracontractual determinan los arts. 1902 y siguientes del Código Civil, con una importante salvedad, ya establecida por el art. 41 LRJAE y reproducida por el art. 144 LRJ-PAC: las Administraciones "responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la acción del mismo como actos propios de la Administración".

Esta responsabilidad es, como toda la civil extracontractual, de tipo culpabilista (25), de suerte que será precisa la existencia de

dolo, culpa o negligencia por parte del empleado de la Administración cuya acción u omisión cause el daño para que aparezca para aquélla el deber de reparar.

No obstante, el carácter civil de la responsabilidad de la Administración en actuaciones de Derecho Privado, los procedimientos para exigirla son de carácter administrativo (los mismos que para declarar la responsabilidad surgida de actuaciones de Derecho Público) y la competencia para revisar las decisiones adoptadas en ellos corresponde a los órganos jurisdiccionales del Orden Contencioso-Administrativo, innovaciones estas introducidas, como ya se expuso, por el propio art. 144 LRJ-PAC.

## Responsabilidad concurrente de las administraciones

La LRJ-PAC se refiere, en el artículo I de su título I, a diversas fórmulas de colaboración y concurrencia interadministrativa "para", como indica la Exposición de Motivos, "articular el ordenado desenvolvimiento de la actividad administrativa desde el momento en que coexiste una diversidad de Administraciones que proyectan su actividad sobre el mismo ámbito territorial, personal y, en ocasiones, material, actividad que a la vez debe cumplir criterios de eficacia sin menoscabo de competencias ajenas".

Es, por ende, consecuente la introducción, en su art. 140, de una regla que, siguiendo las pautas ya establecidas para la jurisprudencia y la doctrina anteriores, resuelve de modo expreso el problema de la responsabilidad por los daños derivados de la actividad colegiada de varias Administraciones. En tales supuestos, responderán solidariamente todas ellas. De este modo, se asegura el ejercicio del derecho al resarcimiento por el perjudicado.

Para determinar la distribución interna de las responsabilidades entre las distintas Administraciones implicadas, se estará, según el art. 18.3 RPRP, a "los criterios que establezcan las fórmulas colegiadas".

Los procedimientos para la declaración de la responsabilidad concurrente serán los mismos que con carácter general establece la LRJ-PAC y detalla el RPRP, que incoará la Administración predeterminada en los Estatutos o Reglas correspondientes o, en ausencia de previsión al respecto, la que mayor participación tuviere en la financia-



ción del servicio; las demás Administraciones participes serán consultadas a lo largo del expediente (art. 18, números 1 y 2, RPRP).

## **ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES (26)**

### **La lesión resarcible**

A) Los arts. 139.1 LRJ-PAC y 2.1 RPRP configuran como presupuesto necesario para que aparezca la responsabilidad patrimonial de la Administración a la existencia de una lesión en los bienes o derechos del particular afectado.

Conviene, sin embargo, precisar que la "lesión" a la que se refieren los preceptos citados no es, sin más, cualquier daño o perjuicio que se siga de la actuación de la Administración. Lesión, en sentido técnico, es el daño o perjuicio antijurídico. Por eso, el art. 141.1 LRJ-PAC determina que sólo son indemnizables "las lesiones producidas al particular que éste no tenga la obligación de soportar de acuerdo con la Ley", idea en la que insiste el art. 2.1 RPRP.

La antijuridicidad que caracteriza a la lesión es, pues, objetiva y no subjetiva; el centro de atención es el patrimonio del perjudicado y no la ilicitud del comportamiento causante del daño (27) porque, como ya se vio, las Administraciones responden también en supuestos de actividad perfectamente ajustada a Derecho (funcionamiento normal de los servicios públicos).

El requisito de la antijuridicidad, que ahora se plasma en normas positivas, ya había sido puesto de relieve por la jurisprudencia y la doctrina al interpretar el art. 40.1 LRJAE.

B) Para que el daño o perjuicio antijurídico resulte indemnizable deberá ser, además, "efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas" (art. 139.2 LRJ-PAC).

Las notas de efectividad y evaluabilidad económica no presentan especiales complicaciones. Baste aquí con indicar que pueden predicarse tanto de los perjuicios materiales cuanto de las lesiones corporales, físicas o mentales, y de los denominados daños morales (28). Sólo se excluyen los "daños eventuales o simplemente posibles, pero no actuales... ni seguros en cuanto a su producción" (29).

El daño o perjuicio será individualizado cuando recaiga directamente sobre el pa-

trimonio del o de los perjudicados, excediendo de lo que constituyen "cargas comunes de la vida social" para entrañar "un sacrificio excesivo y desigual para algunos de los administrados" (30).

C) Por último, los actos necesariamente productores de la lesión han de ser imputados a la Administración para que pueda declararse la responsabilidad de ésta (31). Los títulos de imputación de la actuación lesiva a la Administración se corresponden con los supuestos de responsabilidad antes examinados.

El empleo de los términos "actos" y "actuación" no debe inducir a error. La imputación se refiere al funcionamiento de los servicios públicos, entendiendo en su más amplio sentido que incluye el no funcionamiento o la pasividad en los casos en que fuera obligada la intervención o, al menos, la vigilancia administrativa (32). Por lo tanto, también las omisiones o inacciones pueden ser imputadas a la Administración cuando fueran generadoras de la lesión.

### **La relación de causalidad**

Sentada la existencia de una lesión resarcible, el elemento lógico de la responsabilidad de las Administraciones es la relación de causa a efecto entre la actuación administrativa y la lesión.

Los arts. 139.1 LRJ-PAC y 2.1 RPRP se refieren a la causalidad adecuada: la acción u omisión de la Administración ha de ser idónea para producir el daño o perjuicio.

Ambos preceptos señalan a la fuerza mayor como supuesto de inexistencia o ruptura de la relación causal y que, por lo tanto, elimina la responsabilidad de las Administraciones. Consiste la fuerza mayor en un evento exterior o extraño a la organización administrativa, normalmente imprevisible y siempre irresistible, es decir, en "aquel suceso que está fuera del círculo de actuación del obligado, que no hubiera podido prevenirse o que, previsto, fuera inevitable, que haya causado un daño material o directo que exceda visiblemente los accidentes propios del curso normal de la vida por la importancia o trascendencia de su manifestación" (33).

No destruye, en cambio, el nexo causal el caso fortuito, hecho relacionado con el propio funcionamiento u organización de la Administración, no previsto pero previsible y, en todo caso, evitable (34).

Tampoco queda interrumpida la relación de causalidad por la contribución al resulta-



do dañoso de la culpa de la propia víctima o del hecho de un tercero, siempre, claro está, que el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos haya intervenido decisivamente en la causación de la lesión.

La existencia demostrada de culpa contributiva del perjudicado se traducirá, a lo más, en una "distribución de la carga indemnizatoria" (35), moderando la responsabilidad de la Administración y minorando la indemnización que se conceda.

En la hipótesis de responsabilidad concurrente de un tercero, "la Administración debe asumir igualmente la totalidad del resarcimiento, sin perjuicio de ejercitar (contra ese tercero) las acciones de regreso que sean pertinentes" (36). La solución, pues, es semejante a la que el art. 140 LRJ-PAC establece para los supuestos de acción colegiada de varias Administraciones.

Cosa distinta será que el evento dañoso se haya debido de forma exclusiva y excluyente a la culpa del perjudicado o a la acción del tercero, en cuyo caso quedará rota o, simplemente, no existirá el nexo causal con la intervención administrativa.

### Los sujetos de la relación jurídica

A) Los sujetos obligados a indemnizar serán siempre las Administraciones Públicas y, en concreto, aquélla o aquéllas a las que corresponda la gestión del servicio público cuyo funcionamiento hubiere ocasionado la lesión, tal y como resulta de los arts. 139 LRJ-PAC y 2.1 RPRP.

Por Administraciones Públicas debe entenderse, a tenor del art. 2 de la propia Ley:

- La Administración del Estado,
- las de las Comunidades Autónomas,
- las que integran la Administración Local,
- y, exclusivamente cuando "ejercen potestades administrativas", las Entidades Autónomas vinculadas a cualquiera de las Administraciones antes mencionadas.

A todas las Administraciones Públicas es común el sistema de responsabilidad patrimonial establecido por la LRJ-PAC y completado por el RPRP, con ciertas peculiaridades en lo que a los procedimientos declarativos concierne.

Como ya se puso de relieve, la responsabilidad de las Administraciones es directa; es decir, la Administración correspondiente

deberá indemnizar aun cuando se haya podido identificar —lo que no siempre sucederá— a las autoridades, funcionarios o empleados cuya actuación dolosa o culposa hubiere dado lugar a la irregularidad causante de la lesión. En tales casos, después de hacer efectiva la indemnización al perjudicado, podrá la Administración ejercitar la acción de regreso contra la persona a su servicio que hubiere obrado con "dolo, culpa o negligencia grave" (arts. 145.2 LRJ-PAC y 19 RPRP).

Si la conducta del servidor público generadora de la lesión fuere constitutiva de infracción criminal, podrá ser exigida al afectado la responsabilidad de esta clase, pero la incoación del proceso penal no impedirá tramitar y resolver el expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, a menos que "la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial" (art. 146.2 LRJ-PAC).

Importa precisar que la ausencia de responsabilidad penal de las Autoridades y personal al servicio de la Administración que participe en una acción administrativa concreta con resultado lesivo no será óbice para que pueda declararse la responsabilidad patrimonial de la Administración (37).

B) Sujetos con derecho al resarcimiento lo serán los "particulares" perjudicados (arts. 139.1 LRJ-PAC y 2.1 RPRP).

El concepto de "particular" no es pacífico. Una importante tendencia doctrinal y jurisprudencial lo ha venido entendiendo en sentido amplio, como comprensivo de toda clase de personas, físicas y jurídicas, públicas y privadas, nacionales y extranjeras; incluso las Administraciones Públicas serían "particulares" a efectos de la reclamación de la responsabilidad patrimonial de otras Administraciones (38). Por contra, el Consejo de Estado ha mantenido una interpretación estricta, afirmando que sólo las personas privadas, físicas o jurídicas, son, a los efectos que nos ocupan, "particulares" (39).

Y los funcionarios públicos, ¿podrán ser "particulares" respecto de las Administraciones a las que sirven?, ¿podrán acogerse al régimen general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas para obtener indemnización por las lesiones sufridas durante o por razón de la prestación del servicio? La respuesta debe ser afirmativa. El Estado tiene, a tenor del art. 63.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, texto articulado de 1964, la obligación de



dispensar a sus funcionarios "la protección que requiere el ejercicio de sus cargos". Este mandato se plasma en diversas manifestaciones normativas y, entre ellas, en el establecimiento de regímenes específicos de compensación de daños a los servidores públicos, algunos directos y otros indirectos, según veremos. Pues bien, la completa efectividad del principio de protección exige que, en los supuestos lesivos conectados con el desempeño de sus funciones oficiales y no amparados por un régimen singular de cobertura, quepa a los servidores públicos acudir al sistema general de responsabilidad patrimonial de la Administración. Este argumento tiene validez no sólo para la Administración del Estado y sus funcionarios civiles, sino también para las demás Administraciones Públicas y para todos los servidores públicos, civiles y militares.

Por otra parte, el carácter directo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones tiene como contrapartida para los "particulares" la exclusión de cualesquiera otras vías de reclamación distintas de los procedimientos establecidos en la LRJ-PAC y detallados en el RPRP, que deberán dirigirse necesariamente contra la Administración correspondiente; así resulta de los arts. 145.1 LRJ-PAC y 1.1 y 2.1 RPRP). Es, por ello, harto dudoso que subsista la posibilidad de exigir ante los Tribunales del Orden Civil la responsabilidad civil del persona al servicio de las Administraciones por los hechos lesivos que hubieren llevado a cabo en el ejercicio de sus cometidos, aunque de modo expreso parezca admitir dicha alternativa el art. 146.1 LRJ-PAC.

C.) Los elementos subjetivos son los mismos en los supuestos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones en actuaciones sometidas al Derecho Privado (arts. 144 LRJ-PAC y 1.2 y 2.1 RPRP).

## LA INDEMNIZACIÓN

### Indemnización y reparación

La indemnización dineraria era el único medio resarcitorio contemplado por los arts. 121 LEF y 40 y siguientes LRJAE. La LRJ-PAC, en su art. 141.4, y el RPRP, en su art. 2.2, mantienen la indemnización en metálico como forma normal de reparar las lesiones causadas por las Administraciones Públicas pero junto a ella dan entrada a dos posibilidades más:

- el resarcimiento mediante pagos periódicos,
- y la compensación en especie.

Con todo, la indemnización sólo podrá ser sustituida por alguno de estos medios especiales si concurren tres requisitos:

- a) que resulte más adecuado para lograr la reparación de la lesión,
- b) que su empleo sea más conveniente para el interés público, y
- c) que el interesado lo acepte.

La formulación de alternativas a la indemnización responde a la evaluación de un sistema de responsabilidad "que pretende, tendencialmente, una reparación integral" (40).

### Cálculo de la indemnización

A) El alcance de la indemnización depende de la "naturaleza de la causa desencadenante de la lesión; si obedece al funcionamiento normal de los servicios públicos, la indemnización deberá cubrir únicamente "los perjuicios *directos* sufridos por el lesionado —daño emergente y lucro cesante—"; en cambio, si fue debida al funcionamiento anormal de la Administración, se extenderá la indemnización a "todos los perjuicios que *conocidamente* —esto es, probados y acreditados— se deriven de dicho actuar anormal e ilegal" (41).

Fijado de este modo el horizonte indemnizatorio, ordena el art. 141.2 LRJ-PAC que el cálculo del "quantum" se efectúe aplicando los criterios establecidos en la legislación sobre expropiación forzosa, la legislación fiscal y las "demás normas aplicables", pero permite tener también en cuenta "las valoraciones predominantes en el mercado", lo que, como apunta Sanz Gandásegui (42), equivale a dar entrada a la libre estimación de la indemnización.

B) Uno de los problemas que suscitaba el art. 40 LRJAE era el del momento al que debiera referirse el cálculo de la indemnización. El Tribunal Supremo, en diversas decisiones (43), había establecido como tal el de la resolución declaratoria de la responsabilidad de la Administración, con el propósito de compensar al perjudicado por la pérdida de valor adquisitivo del dinero o el aumento de precios o costos entre el instante del daño y el, a veces muy posterior, del señalamiento de la indemnización. Con esta línea



interpretativa parece romper el art. 140.3 LRJ-PAC, al disponer que la cuantía de la indemnización se determinará "con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo".

La razón de dicha regla pudiera, tal vez, hallarse en la confianza del legislador en que las Administraciones cumplirán con rigor los breves plazos de tramitación de los procedimientos resarcitorios. En cualquier caso, el retraso indebido en la resolución de aquéllos pudiera, en sí mismo, constituir causa de ulterior responsabilidad patrimonial de la Administración implicada, exigible separadamente (44).

Más sencillo, sin duda, hubiera resultado que la LRJ-PAC previera "algún criterio de actualización de la indemnización desde el momento en que se produce la lesión hasta cuando se resuelve, como podía ser el criterio del Índice de Precios al Consumo, que compensaría la pérdida del valor del dinero por la inflación" (45).

El retraso de la Administración en el pago de la indemnización ya determinada generará intereses de demora, al tipo del interés legal del dinero en cada momento, desde que el perjudicado lo reclame por escrito, lo que no podrá efectuar válidamente hasta pasados tres meses (arts. 141.3 LRJ-PAC y 45, en relación con el 36.2 de la Ley General Presupuestaria, texto refundido de 1988).

## LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES

Los procedimientos previstos en la LRJ-PAC y desarrollados por el RPRP son comunes a todas las Administraciones Públicas y constituyen la única vía para declarar la responsabilidad patrimonial de éstas, ya derive de intervenciones sometidas al Derecho Público, ya de actuaciones regidas por el Derecho Privado (art. 1, número 1 y 2, RPRP).

Presentan o pueden presentar, sin embargo, ciertas especialidades:

- los procedimientos tramitados por las Comunidades Autónomas con competencias normativas en materia de responsabilidad patrimonial, si dichas Comunidades optan por introducir especialidades procedimentales (art. 1.2 RPRP);
- y los procedimientos para determinar la responsabilidad de las Administra-

ciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos siempre que sean consecuencia de órdenes de la Administración o de vicios del proyecto por ella elaborado. En estos procedimientos, además de las peculiaridades que deriven de la normativa sobre contratos de las Administraciones, existirá siempre la consistente en oír al contratista, que podrá, además, personarse en el expediente (art. 1.3 RPRP).

Las líneas maestras de la LRJ-PAC y el RPRP en lo que a procedimientos de responsabilidad patrimonial se refiere pueden quedar sintetizadas como sigue:

- a) Existen dos clases de procedimiento, el general y el abreviado.
- b) El procedimiento general podrá incoarse a solicitud del interesado o, y ésta es una importante novedad, de oficio por la propia Administración involucrada.
- c) El procedimiento abreviado, figura inexistente con anterioridad en los términos en que se concibe, se iniciará de oficio cuando, durante la tramitación de un procedimiento general, aparezcan indubitadas la existencia de responsabilidad y la valoración del daño o perjuicio.
- d) Ambos tipos de procedimiento están sometidos al régimen de silencio negativo: la ausencia de resolución expresa dentro de los plazos máximos de tramitación producirá efectos de negatorios del resarcimiento al particular.
- e) Las resoluciones, expresas y presuntas, recaídas en estos procedimientos ponen fin a la vía administrativa y son directamente impugnables ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

Examinemos con mayor amplitud todo lo dicho.

### La acción de responsabilidad

El derecho a reclamar la reparación de los daños y perjuicios imputados a la Administración "caducará", decía el art. 40.3 LRJAE, "al año del hecho que motivó la indemnización". Pese al tenor literal de este precepto,



la jurisprudencia y la doctrina habían entendido que ese plazo de un año no era de caducidad, sino de prescripción, matiz importante por cuanto la caducidad opera de modo automático y continuado, mientras que la prescripción puede, en determinados supuestos, quedar interrumpida (46).

La LRJ-PAC, en su art. 142, números 4 y 5, secundada por el art. 4.2 RPRP, declara expresamente que el término durante el cual pueden los particulares ejercitar frente a las Administraciones Públicas la acción de responsabilidad patrimonial, que sigue siendo de un año, es de prescripción y se contará desde los momentos siguientes:

A) Cuando el origen de la lesión sea un simple hecho o un acto administrativo no impugnado en la vía judicial.

1. Si produjo un daño material inmediato, desde el instante en que se produjo el hecho o ganó eficacia el acto.
2. Si generó un daño material no manifestado hasta un tiempo posterior, desde el instante en que se hizo patente el daño.
3. Si ocasionó un daño personal, desde el día de la completa curación o de la determinación de las secuelas definitivas.

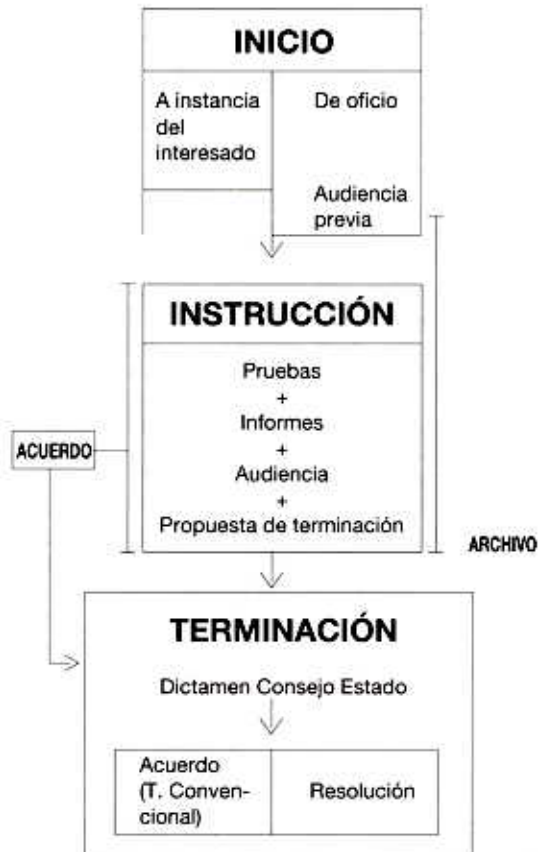
B) Cuando la causa del perjuicio sea un acto administrativo impugnado ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, desde la fecha en que ganara firmeza la sentencia anulatoria del acto.

El plazo de prescripción de la acción de responsabilidad vincula también a las Administraciones Públicas, que sólo podrán iniciar de oficio el procedimiento para declararla "mientras no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado" (art. 4.2 RPRP).

Quedará interrumpida la prescripción desde que el interesado entable negociaciones con la Administración para concordar el sistema de preparación (47). En cambio, la apertura de un proceso penal contra los servidores públicos cuya actuación hubiere sido la causa inmediata de la lesión no interrumpe el término extintivo, salvo si la determinación de los hechos en la vía judicial es "necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial" (art. 146.2 LRJ-PAC).

## El procedimiento general

Su sustentación responde al siguiente esquema:



### A) Generalidades

a. El plazo máximo de tramitación del procedimiento es de seis meses, incrementados, en su caso, por el tiempo de duración del período extraordinario de prueba que se hubiera habilitado. Transcurrido dicho término sin que exista resolución o se formalice acuerdo de terminación convencional, se producirá el efecto de silencio negativo en relación con la pretensión de resarcimiento (arts. 13.3 RPRP y 142.7 LRJ-PAC).

b. La competencia para acordar la iniciación del expediente corresponde al órgano que las normas de atribución o delegación especifiquen; en la Administración del Estado, salvo previsión en otro sentido, será competente el ministro del Departamento (arts. 3.1 RPRP y 12, 13 y 142.2 LRJ-PAC).



c. La instrucción de los procedimientos corresponderá al órgano o persona designados al efecto por las normas de atribución de competencias o por el propio órgano competente para la incoación (arts. 3.1 RPRP y 12 y 13 LRJ-PAC).

d. La resolución de los procedimientos compete, en la Administración del Estado, al ministro del ramo, a menos que por Ley venga atribuida tal facultad al Consejo de Ministros (arts. 142.2 LRJ-PAC y 3.2 RPRP).

## B) Inicio del procedimiento

a. Lo acordará el órgano competente cuando reciba una solicitud de persona interesada que reúna los requisitos siguientes:

- Los que determina el art. 70 LRJ-PAC. Si el interesado es militar y se dirige a la Administración Militar, la instancia será individual; si, además, se refiere a actos relacionados con la disciplina o el servicio, deberá cursarla por el conducto regular (Instrucción del Secretario de Estado de Administración Militar 25/93, de 18 de marzo, y arts. 202 al 204 de las Reales Ordenanzas Militares).
- Los expresados por el art. 6.1, párrafo segundo, RPRP:
  - Expresión del daño, su evaluación económica, el momento en que se produjo y la relación de causalidad con el servicio público.
  - Propuesta de la prueba de la que pretenda valerse el solicitante.
  - Acompañamiento de las alegaciones, documentos e informaciones que al derecho del interesado convengan.

Alternativamente, podrá el órgano competente para la incoación del expediente inadmitir la instancia, si la considera infundada o improcedente (art. 6.2 RPRP). En la Administración del Estado, si el órgano que dictó el acuerdo de inadmisión fue el ministro, su resolución pondrá fin a la vía administrativa y contra ella cabrá interponer recurso contencioso-administrativo (art. 109 c/ y disposición adicional 9ª LRJ-PAC y art. 37.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956. LJCA...). Si se trató de un órgano de inferior nivel, contra su decisión procederá el recurso administrativo ordinario (arts. 107.1, 109, "a contrario" y 114 y siguientes LRJ-PAC).

b. El órgano competente para la incoación podrá, también, acordarla de oficio, cuando (art. 5, números 1 y 2, RPRP):

- Considere que se ha producido una lesión resarcible en los bienes o derechos de algún particular; a esta conclusión podrá llegar por propia iniciativa, a causa de una denuncia o en virtud de propuesta razonada de otro órgano, que exprese la lesión producida, su relación de causa a efecto con el funcionamiento administrativo, la evaluación del daño y el momento en que se produjo.
- Lo ordene un órgano superior.

El acuerdo de incoación de oficio se notificará al interesado, concediéndole el plazo de siete días para que formule alegaciones, aporte documentos y proponga las pruebas que a su derecho convinieron (art. 5.3 RPRP).

La falta de personación en el procedimiento por parte del interesado no impedirá su tramitación (art. 5.3, "in fine", RPRP).

## C) Instrucción

a. Correrá a cargo del órgano o persona designados. Rige, como en todos los procedimientos administrativos, el principio de impulsión de oficio y se aplicarán las normas comunes sobre derechos de los interesados, lengua del procedimiento y, en general, las que la LRJ-PAC establece en relación con la tramitación procedimental (art. 7 RPRP).

b. Las pruebas pertinentes se practicarán dentro de un plazo de treinta días. Podrá, no obstante, el órgano instructor disponer la apertura de un período extraordinario de prueba, cuya duración será la adecuada, sin limitación de tiempo, cuando lo soliciten los interesados y no lo estime improcedente. El tiempo al que alcance el período extraordinario incrementa, como se vio, el plazo máximo de tramitación del expediente (arts. 9 y 13.3 RPRP).

Podrán ser utilizados todos los medios de prueba admisibles en Derecho (art. 80.1 LRJ-PAC).

c. El órgano instructor solicitará obligatoriamente informe sobre el objeto del procedimiento al servicio causante de la lesión y podrá recabar los demás que considere precisos, concediendo para su emisión un plazo de diez días; este término podrá reducirse o ampliarse hasta un mes (art. 10 RPRP).



No podrá prescindirse el informe del servicio causante, aunque no lo emita éste dentro del plazo. En cuanto a los demás informes solicitados, transcurrido el término concedido para formularlos sin que se hayan recibido, se continuará la tramitación del expediente, incorporándolos a las actuaciones si llegaran antes de su conclusión o prescindiendo de ellos, en otro caso, sin perjuicio de la responsabilidad de los causantes de la demora (art. 83.3 LRJ-PAC).

d. El trámite de audiencia de los interesados, que se llevará a cabo cuando se considere completo el procedimiento, consistirá en (art. 11.1 RPRP):

- Ponerles de manifiesto el expediente, salvo las informaciones y datos reservados o secretos a los que se refiere el art. 37.5 LRJ-PAC).
- Entregarles una relación de los documentos obrantes en el expediente, para que puedan pedir copia de los que les convengan.
- Concederles un plazo de duración comprendida entre diez y quince días, que fijará concretamente el instructor, para que puedan formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

e. Cumplido el trámite de audiencia o concluso el plazo de alegaciones sin que hayan formulado ninguna los afectados, el instructor, dentro del término de diez días, formulará propuesta de resolución y, en la Administración del Estado elevará el expediente al órgano que le nombró, para su curso al Consejo de Estado (arts. 12.1 RPRP y 22.13 de la L.O. 3/80, de 22 de abril, del Consejo de Estado, LOCE).

f. Cabe la posibilidad de acuerdo de terminación convencional entre la Administración y los interesados:

- Por iniciativa de los propios interesados, expresada antes del trámite de audiencia o en el transcurso del plazo concedido en éste para formular alegaciones. El instructor valorará la oferta, completará o no la prueba y formulará al respecto propuesta, pronunciándose sobre la conveniencia de terminar el procedimiento mediante acuerdo o por resolución de la Administración (arts. 8 y 11 y 11.2 RPRP).
- Por iniciativa del instructor, antes del trámite de audiencia. En tal supuesto, el instructor elevará al órgano compe-

tente para resolver la correspondiente propuesta. Si este órgano fuera de conformidad, concertará con el interesado los términos del acuerdo y, de alcanzarse éste, se elevará, en la Administración del Estado, el proyecto de convenio al Consejo de Estado (arts. 8 RPRP y 22.13 LOCE).

g. En los procedimientos iniciados de oficio, si los interesados no llegaran a personarse en el trámite de audiencia ni en ninguno de los anteriores, se acordará el archivo provisional del expediente. Este archivo se convertirá en definitivo cuando transcurra íntegramente el plazo de prescripción del derecho al resarcimiento. Si antes de la conclusión de tal término comparecieran los interesados, se reabrirían y continuarían las actuaciones a partir del trámite de audiencia (art. 11.3 RPRP).

#### D) Terminación

a. En la Administración del Estado es, como ya se ha indicado, preceptivo el Dictamen del Consejo de Estado antes de la resolución de los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial (art. 22.13 LOCE). El plazo de que dicho Alto Órgano Consultivo dispone para pronunciarse es, en el procedimiento ordinario, de dos meses. Su dictamen deberá referirse a:

- la relación de causalidad entre la actividad de la Administración y la lesión;
- la valoración de los daños;
- el modo en que deba llevarse a cabo la reparación;
- y, en su caso, la pertinencia del acuerdo de terminación convencional propuesto (art. 12.2 RPRP).

b. Recibido el dictamen del Consejo de Estado, el ministro (o el Consejo de Ministros, si fuere el caso) adoptará dentro de los veinte días siguientes una de estas decisiones:

- Dictar resolución motivada que ponga fin al procedimiento.
- O encargarse de la gestión del acuerdo de terminación convencional, para que sea formalizado por el interesado y el órgano competente para suscribirlo (art. 13, números, 1 y 2, RPRP).

#### El procedimiento abreviado

El art. 143 LRJ-PAC ordena el establecimiento de un procedimiento abreviado para



declarar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, que aparece regulado en los arts. 14 al 17 RPRP. En la Administración del Estado, sus rasgos generales son los siguientes:

a. El plazo máximo de tramitación es de treinta días, transcurridos los cuales se produce el efecto de silencio negativo.

b. Este procedimiento sólo puede iniciarse de oficio y como consecuencia de la tramitación de un procedimiento general. Cuando el instructor de éste, antes del trámite de audiencia, considere inequívocas.

- la relación de causalidad,
- la valoración del daño, y
- la cuantía de la indemnización,

acordará la incoación de procedimiento abreviado, quedando, entre tanto, suspendido el procedimiento general que se venía siguiendo por la misma causa.

c. Se dará inmediatamente audiencia al interesado, con notificación del acuerdo de incoación y entrega de la relación de documentos obrantes en el procedimiento (que serán copia de los obrantes en el procedimiento general), para que en el plazo de cinco días formulen alegaciones y presenten documentos y justificaciones. Durante ese término podrán el instructor y el interesado fijar los términos de una propuesta de terminación convencional.

d. Evacuado el trámite de audiencia y dentro de los siguientes cinco días, el instructor formulará propuesta de terminación y elevará las actuaciones al órgano que le designó, para su curso al Consejo de Estado.

e. El Consejo de Estado emitirá su dictamen en el plazo de diez días. Si no lo hace, se prescindirá de él.

f. Recibido el dictamen o transcurrido el plazo, el ministro (o el Consejo de Ministros):

- Acordará el levantamiento de la suspensión del procedimiento general y su continuación, con incorporación de las actuaciones que hubieren compuesto el procedimiento abreviado. Tal decisión deberá adoptarse necesariamente cuando no se haya recibido el dictamen del Consejo de Estado o si dicho Alto Órgano Consultivo discrepa de lo propuesto por el instructor.
- Adoptará resolución concesoria del resarcimiento.

- O someterá el acuerdo de terminación convencional, para su formalización, al interesado y al órgano competente para suscribirlo.

### La revisión jurisdiccional

Las resoluciones y convenios que pongan fin a los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones agotan la vía administrativa y contra ellos interponer recurso contencioso-administrativo (arts. 142.6 LRJ-PAC, 2.3 RPRP y 37.1 LJCA).

## REGÍMENES ESPECIALES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

### La posible especialidad del régimen de responsabilidad por los errores en materia disciplinaria militar

El derecho de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil de ser resarcidos por los daños y perjuicios derivados de una inadecuada aplicación de las Leyes Disciplinarias a las que, respectivamente, están sometidos (Ley Orgánica 12/85, de 27 de noviembre —LDFAS—, para los primeros y Ley Orgánica 11/91, de 17 de junio —LDGC—, para los segundos) tiene indudable acomodo dentro del principio general consagrado por el art. 106.2 de la Constitución.

La Ley Orgánica 2/89, de 13 de abril, Procesal Militar (LPM) contempla la indemnización de tales daños y perjuicios desde una doble perspectiva:

- Como pretensión que cabe deducir ante los Tribunales Militares en el seno de un recurso contencioso-disciplinario militar (art. 469).
- Y, correlativamente, como pronunciamiento que puede efectuar la sentencia estimatoria de un recurso de esa clase (arts. 495.b/ y 510).

No existe, pues, cuestión en cuanto a la posibilidad de obtener el resarcimiento por errores disciplinarios en la vía judicial militar. Sin embargo, ocurre que ni todos los que en ella logran la anulación de las sanciones que les hubieren sido impuestas reclaman simultáneamente la reparación de los daños y perjuicios, ni siempre tiene sentido o es posible interponer recurso contencioso-disciplinario.



Es forzoso admitir que, a falta de un sistema específico de compensación administrativa, en todos los casos en que, por imposibilidad o inconveniencia y pese a la declaración de nulidad de una sanción impuesta y ya cumplida, no se hubiere solicitado de los Tribunales Militares la indemnización de los daños efectivamente sufridos, podrá el interesado acogerse al régimen común de responsabilidad de las Administraciones Públicas e instar de la Administración Militar la incoación del procedimiento general de resarcimiento; y no es descabellado suponer que, en algunos casos, pudiera partir la iniciativa de la propia Administración Disciplinaria.

La competencia para resolver estos procedimientos de responsabilidad patrimonial corresponderá al ministro de Defensa, tanto si el sancionado-perjudicado pertenece a las Fuerzas Armadas como si es miembro de la Guardia Civil. En este último caso, debe tenerse en cuenta que el régimen disciplinario del Instituto, de cuya aplicación, bien que incorrecta, derivará la posible lesión resarcible, aparece tratado por la Ley Orgánica 2/86, de 3 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su art. 15.1, fuera, por lo tanto, del reparto de campos de actuación entre los Ministerios de Defensa y del Interior establecido en el art. 14 de la propia Ley Orgánica; y que el ministro de Defensa culmina la pirámide disciplinaria de la LDGC (arts. 20, 29, 52.3 y 66).

Mención aparte merece el problema de la revisión jurisdiccional de las resoluciones y acuerdos de terminación adoptados en tales procedimientos. El juego de los arts. 142.6 LRJ-PAC, 2.3 RPRP y 37.1 LJCA atribuye esa función revisora a los órganos jurisdiccionales del Orden Contencioso-Administrativo. La pretensión de resarcimiento, empero, tiene su origen en la aplicación de alguna de las Leyes Disciplinarias Militares y, por lo mismo, es, en mi opinión, de las que vienen atribuidas al conocimiento de la Jurisdicción Militar por los arts. 17 de la Ley Orgánica 4/87, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar (LOCOM), a cuyo tenor:

"Corresponde a la Jurisdicción Militar la tutela de los derechos de quienes recurran contra sanciones impuestas en aplicación de las LDFAS, de los derechos que concedan las normas de su desarrollo..."

"La Jurisdicción Militar, en materia contencioso-disciplinaria militar, conocerá de las pretensiones que se deduzcan en rela-

ción con los actos recurribles de las Autoridades y Mandos sancionadores..."

Por lo tanto, y siempre a juicio de quien esto escribe, el recurso procedente contra los actos y convenios que pongan fin a los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración Disciplinaria Militar ha de ser el contencioso-administrativo, pero interpuesto y sustanciado ante la Jurisdicción Militar, representada por la Sala 5ª del Tribunal Supremo (art. 23.6 LOCOM).

Sería deseable, para evitar estas disfunciones, el establecimiento de un procedimiento administrativo específico para la declaración de la responsabilidad patrimonial del Estado por los errores disciplinarios y, en todo caso, una reforma de la LPM que permitiese que el procedimiento contencioso-disciplinario militar ordinario fuera aplicable no sólo, como quiere su art. 453, párrafo segundo, "a toda pretensión que se deduzca contra la imposición de cualquier sanción por falta grave militar o por la imposición de sanciones extraordinarias", sino, precisamente, a toda pretensión que se deduzca con motivo de la imposición de cualquier sanción disciplinaria.

### Los demás regímenes especiales

El resarcimiento de las lesiones causadas a los particulares por el funcionamiento del Estado, en cuanto tal, o de las Administraciones Públicas, no siempre se somete a las reglas de la LRJ-PAC del RPRP que se han examinado. Existe una gran variedad de regímenes especiales, no derogados por aquéllas. Mencionaré alguno de los más interesantes.

#### A) Responsabilidad del Estado-Juez

La responsabilidad del Estado por los daños causados por la actividad del Poder Judicial aparece reconocida en el art. 121 de la Constitución:

"Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado conforme a la Ley".

La Ley reguladora a la que se refiere el precepto constitucional es la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1985 (LOPJ), a la que expresamente remite el art. 139.4 LRJ-PAC.

Se ocupan, dentro de la LOPJ, específicamente de este especial régimen de responsabilidad los arts. 292 al 297, que, en esen-



cia, exigen la declaración expresa del error cometido por la Administración de Justicia por la Sala del Tribunal Supremo correspondiente al mismo Orden Jurisdiccional que el órgano a quien se imputa el error, y la posterior tramitación, ante el Ministerio de Justicia, de un procedimiento de responsabilidad patrimonial con arreglo a las normas que lo regulen con carácter general (ahora, la LRJ-PAC y el RPRP). Será preceptivo en este expediente el informe del Consejo General del Poder Judicial (disposición adicional 2ª RPRP) (48). En el ámbito de la Jurisdicción Militar, la pretensión de declaración del error judicial previa a la reclamación de resarcimiento debe deducirse ante la Sala 5ª del Tribunal Supremo (art. 22.8 LOCOM), y el procedimiento de responsabilidad patrimonial consecuente será resuelto por el ministro de Defensa.

## B) Responsabilidad del Estado-Legislador

Tres son las vías a través de las cuales puede, según el Tribunal Constitucional (49), aparecer la responsabilidad patrimonial del Estado por la adopción de disposiciones con rango de Ley:

a. Promulgación de Leyes de contenido expropiatorio de derechos. En tal supuesto, la indemnización se ajustará al sistema prevenido para compensar por la expropiación forzosa de bienes y derechos, que es, como sabemos, distinto del articulado para establecer la responsabilidad patrimonial de las Administraciones.

b. Aplicación de Leyes inconstitucionales. Si la reparación de los perjuicios ocasionados no se plantea y resuelve dentro del mismo procedimiento declarativo de la inconstitucionalidad de esas normas por el Tribunal Constitucional, pudieran los perjudicados reclamar el resarcimiento de la Administración que aplicó la Ley, una vez declarada su inconstitucionalidad, a través del mecanismo de responsabilidad patrimonial regulado en la LRJ-PAC y el RPRP.

c. Publicación de leyes no expropiatorias cuya aplicación haya de producir unos graves y ciertos perjuicios. Para este supuesto, el art. 139.3 LRJ-PAC dispone que "las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los

términos que especifiquen dichos actos". Es decir, por una parte será requisito indispensable para que pueda nacer el derecho a la reparación que los perjudicados, además de efectivos, evaluables económicamente e individualizados sean antijurídicos; pero, además, la reparación se concederá sólo si la Ley en cuestión así lo establece, y en los términos y circunstancias que en ella se determinan.

## C) Reclamación a militares por los daños y perjuicios sufridos con ocasión o por razón del servicio

Los sistemas de resarcimiento a militares más significativos son los siguientes:

a. Compensación por muerte y lesiones que determinen el retiro forzoso, producidas en acto de servicio, a través de las pensiones que determina la Ley de Clases Pasivas del Estado, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 640/87, de 30 de abril. Es también de aplicación a los funcionarios civiles del Estado.

b. Compensación por muerte y lesiones en acto de servicio, concurriendo excepcionales o singulares circunstancias de mérito, a través de las recompensas militares pensionadas previsto en la Ley 15/70, de 4 de agosto, en relación con la disposición final 1ª de la Ley 17/89, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional.

c. Resarcimiento a miembros de la Guardia Civil por los daños materiales sufridos con ocasión del servicio o, y ésta es una peculiaridad interesante y apropiada, por razón de su pertenencia al Instituto, al amparo de los arts. 6 al 23 del Real Decreto 485/80, de 22 de febrero.

d. Resarcimiento a miembros de la Guardia Civil por los daños personales que en acto o con ocasión del servicio les sobrevinieren mediante la aplicación analógica de lo prevenido en el art. 180 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, aprobado por Real Decreto 2038/75, de 17 de julio. Concorre la singular circunstancia de que dicho Reglamento, ya derogado como consecuencia de los cambios normativos que en relación con los miembros de lo que ahora son Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y, en particular, del Cuerpo Nacional de Policía, fue "resucitado" por el Consejo de Estado y extendidas sus previsiones en este concreto punto también a los miembros



de la Guardia Civil (50), sin que esta beneficiosa doctrina se haya visto contradicha hasta el momento.

#### **D) Algunos otros regímenes especiales**

Sin ánimo exhaustivo cabe enumerar los siguientes:

a. Resarcimiento por los daños bélicos. Ni en la doctrina ni en la legislación de los países de nuestro entorno y, en particular, de los que tomaron parte en la última contienda mundial, ha llegado a reconocerse de forma indubitada el derecho de los perjudicados no combatientes a obtener la reparación. En algunos casos, se han dictado disposiciones concesorias de indemnizaciones, pero dista ello de ser la pauta general. Tampoco en España existen normas que regulen genéricamente los daños de guerra ni una práctica jurisprudencial al respecto, sin perjuicio del gran número de disposiciones legales y reglamentarias que, en relación con la Guerra Civil, se han venido dictando para resolver situaciones de lo más variado. Parece claro que los daños de guerra no tienen cabida dentro de la LRJ-PAC, por quedar comprendidos dentro de la excepción de fuerza mayor en su causación y que los que llegaran a producirse podrían llegar a ser indemnizados si y sólo si alguna norma específicamente dictada al efecto así lo determinara (51).

b. Reparación por los daños terroristas. Aun cuando los daños terroristas no pueden ser imputados a las Administraciones Públicas, algunas de ellas han asumido su compensación. Por lo que a la Administración del Estado concierne, esto se traduce en la concesión de:

- Indemnización de los daños corporales y materiales, por aplicación del art. 64.1 de la Ley 33/87, de 23 de diciembre, de Presupuestos para 1988, reformado por la disposición adicional 19ª de la Ley 31/91, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1992, y del Real Decreto 637/92, de 19 de junio, dictado en su desarrollo.
- Pensiones extraordinarias, al amparo de la disposición adicional 28ª de la misma Ley 30/91, desarrollada por el Real Decreto 851/92, de 10 de junio.

c. Reparación de los daños causados por los vehículos oficiales de los Ministerios de

Defensa, a través de la Orden de 9 de mayo de 1984; y del Interior, por medio de la Orden de 30 de julio de 1987.

d. Compensación por la muerte y lesiones corporales producidas durante la prestación del servicio militar o la permanencia en Centros Docentes Militares de Formación, a través de las pensiones e indemnizaciones reguladas en el Real Decreto 1234/90, de 11 de octubre, la Orden 40/92, de 25 de mayo, y la disposición adicional 7ª de la Ley 31/90, de Presupuestos para 1991. Este sistema se refiere tanto a las Fuerzas Armadas como a la Guardia Civil.

e. Reparación de los daños ocasionados por las Fuerzas Armadas de los EE.UU. de América en España, por mediación del art. 44 del Convenio de Cooperación para la Defensa entre ambos Estados, de 1 de diciembre de 1988, en relación con el art. VIII del Convenio sobre el Estatuto de las Fuerzas de la OTAN, hecho en Londres en 1951.

f. Reparación de los daños siniestros extraordinarios, amparados por el Consorcio de Compensación de Seguros, a través de las indemnizaciones establecidas en la Ley de 16 de diciembre de 1954, la Ley 50/80, de 8 de octubre, el Real Decreto 2022/86, de 29 de agosto, y el Real Decreto 731/87, de 15 de mayo.

g. Indemnización de los daños y perjuicios sufridos por medios de transportes extranjeros en territorio nacional, determinada por la Ley 52/84, de 26 de diciembre.

## **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES**

### **La acción de regreso**

Ha quedado reiteradamente expuesto el carácter directo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aun cuando la acción u omisión causante del daño al particular fuera específicamente atribuible a una persona determinada, al servicio de la Administración correspondiente (arts. 145.1 LRJ-PAC y 19 RPRP). No se trata, como señala García de Enterría y Fernández, de proteger injustificadamente a los servidores públicos, sino de articular la mejor garantía del ciudadano (52).

Ahora bien, que las Administraciones Públicas estén, como lo están, obligadas a ha-



cer efectivo en primer lugar el resarcimiento no significa que siempre deban sufrir definitivamente la disminución patrimonial que la reparación comporta. Por el contrario, en aquellos casos en que la actuación de la autoridad, funcionario o empleado público generadora del daño al particular hubiera sido afectada mediando dolo, culpa o negligencia grave, podrá la Administración correspondiente, después de indemnizar al perjudicado, exigir de la persona a su servicio el reembolso de la cantidad abonada (arts. 145.2 LRJ-PAC y 19 RPRP).

El ejercicio de la acción de regreso contra el servidor público cuya conducta hubiere determinado el resultado lesivo constituye una potestad que, por razones de equidad, debe considerarse reglada y no discrecional: si existió dolo, culpa o negligencia por parte de aquél, es obligado poner en marcha la vía de regreso. Para la exacción de esta responsabilidad deben, a tenor del mismo art. 145.2 LRJ-PAC, considerarse los factores siguientes:

- la entidad del resultado dañoso,
- la intencionalidad del servidor público,
- su responsabilidad profesional,
- y la relación de su comportamiento con la producción de la lesión resarcible (e indemnizada).

La vía de regreso es compatible con la exigencia de responsabilidad penal por los mismos hechos a las autoridades, funcionarios o empleados públicos afectados. De hecho, si la Administración apreciara responsabilidad criminal en la actuación de aquéllos, deberá pasar el tanto de culpa a los Tribunales competentes. Sólo cuando la determinación de los hechos en el Orden Penal sea necesario para la fijación de la responsabilidad administrativa deberá esperarse a la terminación del proceso criminal (arts. 145.5 y 146.2 LRJ-PAC).

El plazo para ejercitar la acción de regreso, plazo de prescripción, es, en ausencia de determinación expresa por parte de la LRJ-PAC o el RPRP, el general de cinco años que para "reconocer o liquidar créditos" a favor de la Hacienda Pública dispone el art. 40.1 a) de la Ley General Presupuestaria, contando desde el pago de la indemnización al particular.

La exigencia al servidor público causante de la lesión del reintegro se realizará a través del procedimiento determinado en los arts.

145, números 1 y 4, LRJ-PAC y 19 y 21 RPRP, cuyos rasgos generales son:

a. Acordará su incoación el órgano al que se haya atribuido tal competencia. En defecto de normas específicas al respecto y por lo que a la Administración Militar concierne, han de entenderse competentes, por aplicación de lo ordenado en el art. 12.3 LRJ-PAC, los Jefes de las Regiones y Zonas Militares, Marítimas y Aéreas, los Jefes de los Estados Mayores de los Ejércitos, el Director General de la Guardia Civil, el Secretario de Estado de Administración Militar y el Ministro de Defensa, cada uno respecto del personal que de él dependa.

b. La orden de inicio se notificará al expedientado, para que en quince días aporte alegaciones, documentos y justificaciones y proponga la prueba que le convenga.

c. Las pruebas pertinentes se practicarán dentro de un plazo de quince días.

d. Será preceptivo el informe del Servicio cuyo funcionario hubiese causado la lesión indemnizada.

e. Conclusa la instrucción, se dará audiencia al expedientado, con exhibición de las actuaciones y concesión del plazo de diez días para que presente las alegaciones que a su derecho interesen.

f. Cumplido el trámite de audiencia, deberá el instructor formular propuesta de resolución en el plazo de cinco días.

g. Si no existe norma que atribuya a otro órgano la competencia al efecto, resolverá el mismo que dispuso la incoación, dentro del plazo de cinco días. Si su decisión declara la responsabilidad del interesado, pondrá fin a la vía administrativa y podrá impugnarse en la contencioso-administrativa.

## **RESPONSABILIDAD POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A LAS ADMINISTRACIONES**

### **A) Régimen general**

Las Administraciones Públicas podrán, según los arts. 145.3 LRJ-PAC y 20 RPRP, exigir a las autoridades, funcionarios y empleados públicos responsabilidad por los daños causados en sus bienes y derechos. Se trata, al igual que en el caso de la vía de regreso, de una potestad reglada, cuyo presupuesto necesario es la concurrencia de dolo, culpa o negligencia grave e la conducta dañosa del servidor público. En el ejercicio de tal potestad deberán ponderarse los



mismos elementos ya señalados al examinar la acción de regreso.

Esta acción de responsabilidad es compatible con la exigencia simultánea de responsabilidad penal o disciplinaria al interesado, de cuya conducta se dará cuenta a los Tribunales competentes o, en la Administración Militar, a las Autoridades Disciplinarias, si se estima pudiera integrar delito o falta disciplinaria militar (arts. 145.5 y 146.2 LRJ-PAC, 18 LDFAS y 18.1 LDGC). Únicamente cuando la declaración judicial de hechos sea precisa para la fijación de la responsabilidad deberá quedar paralizado el expediente de responsabilidad administrativa, a la espera de la resolución penal definitiva (art. 146.2 LRJ-PAC).

El plazo de prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad, el procedimiento "ad hoc" y las competencias para iniciarlo y resolverlo son, asimismo, idénticos que en la vía de regreso (art. 21 RPRP).

La resolución declarativa de responsabilidad del servidor público pone fin a la vía administrativa y será impugnabile en la contencioso-administrativa (art. 145.4 LRJ-PAC).

## B) Regímenes especiales

Constituyen sistemas especiales para la declaración de la responsabilidad de los servidores públicos por los daños irrogados a la Administración, entre otros y por señalar los más interesantes:

a. El régimen de responsabilidad contable, que, a tenor del art. 20 RPRP, viene determinado por los arts. 140 y siguientes de la Ley General Presupuestaria; la Ley Orgánica 2/82, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; la Ley 7/88, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas; y el Real Decreto 700/88, de 1 de julio.

b. El régimen de responsabilidad de los militares por la pérdida o deterioro de material o efectos oficiales que tuvieran bajo su custodia, regulado para las Fuerzas Armadas por el Real Decreto 567/79, de 22 de febrero, y para la Guardia Civil por el mismo y por los arts. 1 al 5 del ya mencionado Real Decreto 485/80. No existen, en mi opinión motivos para considerar derogado a ninguno de ellos por la LRJ-PAC o el RPRP, dado el carácter general y permisivo de sistemas especiales que estas últimas disposiciones tienen.

## RESPONSABILIDAD CIVIL Y PENAL

El art. 146.1 LRJ-PAC declara que "la responsabilidad civil y penal del personal al

servicio de las Administraciones Públicas se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente".

Es conveniente recordar ahora lo que ya se indicó anteriormente en cuanto a la responsabilidad civil de los servidores públicos (53). Lo tajante del art. 145.1 LRJ-PAC, secundado por los arts. 1.1 y 2.1 RPRP no parece dejar lugar a dudas: el particular lesionado deberá reclamar directamente de la Administración correspondiente el resarcimiento, sin que pueda ya optar por dirigirse contra el funcionario mediante demanda civil ante los Tribunales de ese Orden. Es, en este sentido, significativo de la postura que pueden optar los órganos jurisdiccionales de lo Civil, el Auto dictado en fecha 7 de mayo de 1993 por el Juzgado de 1ª Instancia número 1 de Huesca que, admitiendo la excepción dilatoria opuesta por el Letrado del Estado, declaró su falta de jurisdicción para seguir conociendo de la demanda interpuesta por un miembro de la Guardia Civil contra la Administración y dos componentes más del Instituto por los daños sufridos mientras prestaban un servicio que reglamentariamente le había sido ordenado. Recuerda dicha resolución que la LRJ-PAC ha reconducido este tipo de pretensiones a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, previo el agotamiento de la vía administrativa correspondiente.

Así pues, la responsabilidad civil de los servidores públicos exigible ante los Tribunales Civiles sólo podrá ser aquella en que incurrieren por razón de acciones y omisiones no relacionadas o conectadas en modo alguno con el servicio propio de sus cargos.

En cambio, la responsabilidad penal de las Autoridades, funcionarios y empleados públicos por hechos realizados durante o con ocasión del servicio es independiente de y compatible con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones y con la responsabilidad administrativa de los propios servidores públicos exigible en las vías de regreso y reparación de daños en bienes y derechos de la Administración (art. 146.2 LRJ-PAC). La tramitación de los procedimientos penales, ante la Jurisdicción Ordinaria o la Militar sólo interrumpirá los plazos de prescripción para el ejercicio por las Administraciones o los particulares de las acciones de responsabilidad que, respectivamente, les concede la LRJ-PAC salvo, como el mismo precepto declara, en aquellos casos en que la declaración judicial de hechos resultara necesaria para la fijación de la responsabilidad.



Téngase en cuenta que como consecuencia de la condena en la vía penal de las autoridades, funcionarios y empleados públicos puede surgir la responsabilidad civil subsidiaria del Estado, que debería ser objeto de compensación con las indemnizaciones ya satisfechas, en su caso, en la vía administrativa de responsabilidad patrimonial. ■

## NOTAS

- (1) "Constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado", en *Estudios sobre la Constitución Española*, coord. por MARTÍN RETORTILLO, tomo III, Madrid, 1991, pp. 2827-2861, 2028-2029.
- (2) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, 1987, p. 322.
- (3) Cfr. LEGUINA, *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, Madrid, 1970, p. 168.
- (4) Vid. ENTRENA, "Curso de Derecho Administrativo", vol. 1/1, Madrid, 1986, pp. 398-399.
- (5) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso...* o.c., p. 332.
- (6) Id. id.
- (7) Ibid.
- (8) GARRIDO FALLA, *Constitucionalización...* o.c., p. 2845.
- (9) Este ha sido el criterio que sobre la aplicabilidad de la LRJ-PAC ha mantenido el Ministerio para las Administraciones Públicas en la Instrucción de su Subsecretaría de 24 de febrero de 1993.
- (10) "Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas", en *Estudios...* o.c., pp. 2785-2826, 2790-2791.
- (11) MARTÍN REBOLLO, "Nuevos planteamientos...", o.c., p. 2792.
- (12) SANZ GANDASEGUI, "Notas sobre las principales modificaciones introducidas por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en materia de procedimiento, actos administrativos, sanciones y responsabilidad patrimonial", en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, número 1665, pp. 1358-1371, 1369.
- (13) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso...* o.c., p. 346.
- (14) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4ª, de 28 de junio de 1983, cit. por SANTOS BRIZ, *La responsabilidad Civil*, tomo II, Madrid, 1989, p. 766.
- (15) GARRIDO FALLA, *Constitucionalización...* o.c., p. 2847.
- (16) *Curso...* o.c., pp. 335 y ss.
- (17) *La responsabilidad...* o.c., p. 171.
- (18) *Nuevos planteamientos...* o.c., p. 2794.
- (19) *Constitucionalización...* o.c., p. 2848.
- (20) GARRIDO FALLA, *Constitucionalización...* o.c., p. 2851.
- (21) Así, sentencias de la Sala 4ª de 25 de enero de 1974, 18 de junio de 1983, 22 de julio de 1987, 26 de enero de 1988, 18 de junio de 1988 y 22 de julio de 1988, comentadas por GARRIDO FALLA en *Constitucionalización...* o.c., p. 2853-2855.
- (22) GARRIDO FALLA, *Constitucionalización...* o.c., p. 2855.
- (23) El profesor GARRIDO FALLA entiende, con un amplio sector de la doctrina extranjera, que la obligación de la Administración de compensar los perjuicios ocasionados tiene su fundamento en la teoría de la indemnización, cuando la actividad causante de los daños fuera lícita; y en la teoría de la responsabilidad, si dicho actuar fuere ilícito (*Constitucionalización...* o.c., pp. 2828 y ss). Sin negar el acierto de esta construcción, cabe señalar, con ENTRENA, que "desde el punto de vista jurídico-positivo la distinción carece de relevancia, por lo que resulta aconsejable estudiar bajo el común epígrafe de la responsabilidad de la Administración todas las hipótesis en que ésta se halla obligada a indemnizar a los particulares, como consecuencia de la lesión extracontractual de sus derechos" (*Curso...* o.c., p. 393).
- (24) Sentencia de 28 de junio de 1983, antes mencionada.
- (25) Vid. SANTOS BRIZ, *La responsabilidad...* o.c., tomo I, Madrid, 1989, pp. 39 y ss.
- (26) Cuanto en este apartado y en el siguiente se exponga ha de entenderse referido a la responsabilidad de las Administraciones derivada de actuaciones sometidas al Derecho Administrativo y no a la nacida de actos sujetos al Derecho Privado, a menos que expresamente se indique otra cosa.
- (27) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso...* o.c., pp. 337-338.
- (28) Vid. Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, Sección 4ª, de 22 de noviembre de 1991, Fundamento Jurídico IV.
- (29) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso...* o.c., pp. 339-340.
- (30) Id. id., p. 340.
- (31) Cfr., por todas, la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, Sección 3ª, de 8 de febrero de 1991.
- (32) Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1991, antes mencionada, y de 15 de julio de 1991 (Sección 4ª).
- (33) Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1988 y 23 de octubre de 1968, cit. por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso...* o.c., p. 352.
- (34) Sobre la distinción entre el caso fortuito y la fuerza mayor, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso...* o.c., pp. 351-352.
- (35) Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, Sección 6ª, de 29 de mayo de 1991, Fundamento Jurídico III.
- (36) Dictamen del Consejo de Estado número 50.249, de 1 de octubre de 1987.
- (37) Dictamen del Consejo de Estado número 50.836, de 1 de octubre de 1987.
- (38) Cfr. ENTRENA, *Curso...* o.c., pp. 399-340.
- (39) Así, en el Dictamen número 50.127, de 26 de febrero de 1987.
- (40) MARTÍN REBOLLO, *Nuevos planteamientos...* o.c., p. 2795.
- (41) Sentencia de 8 de febrero de 1991, citada.
- (42) *Notas...* o.c., pp. 1369-1370.
- (43) Vid. las más importantes en GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso...* o.c., pp. 365-367.
- (44) En este sentido, cfr. Dictamen del Consejo de Estado número 49.573, de 14 de mayo de 1987.
- (45) SANZ GANDASEGUI, *Notas...* o.c., p. 1370.
- (46) Vid.
- Sobre la diferencia entre las figuras de la prescripción extintiva y la caducidad de los derechos, PUIG GRUTAU, *Caducidad, prescripción extintiva y usucapción*, Barcelona, 1988, pp. 27 y ss.
- (47) Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 1967 y 3 de noviembre de 1975, cit. por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso...* o.c., p. 373.
- (48) Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento irregular de la Administración de Justicia, cfr. SANTOS BRIZ, *La responsabilidad...* o.c., tomo II, pp. 774-779.
- (49) En sus sentencias 108/86, de 29 de junio y 99/87, de 11 de junio. Cfr. también, por todas, las sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1991 (Sección 2ª) y 22 de enero de 1993 (Sección 7ª).
- (50) Vid. los Dictámenes números 52.485, de 15 de diciembre de 1988; 53.326, de 11 de mayo de 1989; y 54.759, de 21 de junio de 1990.
- (51) Sobre los daños bélicos, vid. QUIROGA, *La Administración Militar y su responsabilidad patrimonial*, Madrid, 1988, pp. 420 y ss.
- (52) *Curso...* o.c., p. 382.
- (53) Cfr. apartado 3.3., supra, de este trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ENTRENA, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. 1/1, Madrid, 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, 1987.
- GARRIDO FALLA, "Constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado", en *Estudios sobre la Constitución*



- Española, coord. por MARTÍN RETORTILLO, tomo III, pp. 2827-2881. Madrid, 1991.
- LEGUINA, *La responsabilidad civil de la Administración Pública*. Madrid, 1970.
- MARTÍN REBOLLO, "Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas", en *Estudios...*, o.c., pp. 2785-2826.
- PREUS, *Guía práctica e información de interés sobre indemnizaciones del Ministerio del Interior*. Madrid, 1989.
- PUIG BRUTAU, *Caducidad, prescripción extintiva y usucapción*. Barcelona, 1988.
- QUIROGA, *La Administración Militar y su responsabilidad patrimonial*. Madrid, 1988.
- SANTOS BRIZ, *La responsabilidad civil* (2 tomos). Madrid, 1989.
- SANZ GANDÁSEGUI, "Notas sobre las principales modificaciones introducidas por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en materia de procedimiento, actos administrativos, sanciones y responsabilidad patrimonial", en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, número 1884, pp. 1358-1371.