

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ESQUEMA DOCENTE LECCIÓN 13 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

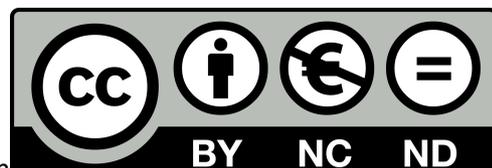
I. CONCEPTO Y ALCANCE.

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas constituye una de las garantías más importantes que tienen reconocidas los ciudadanos frente a los poderes públicos en un Estado de Derecho como el nuestro.

La propia CE alude a la responsabilidad patrimonial en su artículo 106.2 CE, con posterior desarrollo en los artículos 32 y siguientes LRJSP. Una sola frase es capaz de aglutinar todo un entero régimen de responsabilidad cuyos aspectos más destacados pasamos a desgranar a continuación.

El artículo 106.2 CE señala que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

El punto de partida y origen para poder hablar de responsabilidad patrimonial es la lesión que sufre o padece un particular y que hace surgir el derecho del mismo a ser indemnizado. Pero no fue en la CE la primera vez que se recogió el reconocimiento de indemnización por los daños sufridos por los particulares. Ya en la Ley de expropiación forzosa de 1954 (LEF), en su artículo 121 -dentro del Título IV Capítulo II “De la indemnización por otros daños”- se dispone que “Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos...”. Aparte, por tanto, los casos de “lesión” como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria así formalizada, una de las grandezas de esta norma, todavía vigente, radica en el reconocimiento de indemnización también en otros supuestos no asociados o debidos a una actuación expropiatoria. La razón de esta mención en la LEF a la indemnización



por esos otros daños responde, como ha explicado el Profesor Eduardo García de Enterría, al suceso que tuvo lugar en la ciudad de Cádiz en 1947, con ocasión de la explosión de un polvorín de la marina (“Una catástrofe anunciada” puede verse en el siguiente enlace <http://www.youtube.com/watch?v=DiGImfZQ7bM>).

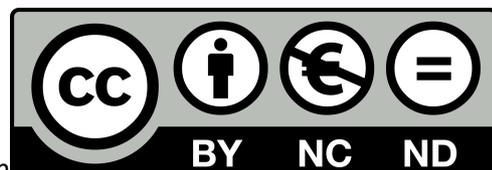
A raíz de ese desgraciado episodio, la acción desarrollada desde el Consejo de Estado por una serie de ilustres administrativistas (entre los que se encontraba el propio García de Enterría) consiguió instaurar, con todas las dificultades de la época y en plena dictadura franquista, el embrión de nuestro actual régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (la LEF aseguraba la garantía plenaria del patrimonio de los particulares frente a la Administración Pública).

La responsabilidad patrimonial también ha de ser explicada a partir de su necesario engarce con la idea de interés general. En este sentido, el interés público como fin último a perseguir en toda actuación administrativa nos sitúa en este concreto contexto ante la potestad de despliegue de los servicios públicos. De hecho, no es casualidad que tanto el artículo 121 LEF al que nos acabamos de referir, como el artículo 106.2 CE, hablen precisamente del “funcionamiento de los servicios públicos” sin perjuicio de lo que más adelante señalaremos al respecto.

A diferencia, por tanto, de la actuación de la Administración Pública seguida con ocasión del ejercicio de la potestad expropiatoria, en el caso de la responsabilidad patrimonial, la producción de la lesión al ciudadano no es un resultado voluntario o “querido” por la Administración Pública. Más bien es consecuencia accesoria de su actividad administrativa, en este caso la prestacional de servicios.

Con estos presupuestos, la responsabilidad patrimonial se instituye en garantía de la integridad del patrimonio de los ciudadanos frente a toda actividad de la Administración Pública productora de daños a partir de un criterio de solidaridad social (como quiera que no es justo que de una actividad o servicio del que nos beneficiamos todos se le ocasionen daños a uno o varios sujetos concretos).

Por otra parte, y en resumen, la responsabilidad patrimonial es el mecanismo que cubre todos los casos de producción de daños que no puedan reconducirse al ejercicio de una potestad pública formalizada (como lo puede ser la potestad expropiatoria). La causación del daño lo es como resultado último de una acción administrativa o la prestación de un servicio público.



II. LAS CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: SU DISTINCIÓN CON LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-JUEZ Y DEL ESTADO-LEGISLADOR.

El régimen de la responsabilidad patrimonial reúne una serie de notas características y distintivas. Destacamos ahora, siguiendo al Profesor Luis Martín Rebollo, las más importantes:

- Es un régimen unitario.

El régimen de responsabilidad patrimonial lo es de las Administraciones Públicas, es decir, rige para todas ellas.

- Es un régimen general.

Como quiera que abarca toda actuación administrativa, con exclusión de los casos de fuerza mayor, y con independencia de la regularidad (licitud) de la acción (funcionamiento normal o anormal).

- Es un régimen de responsabilidad directa.

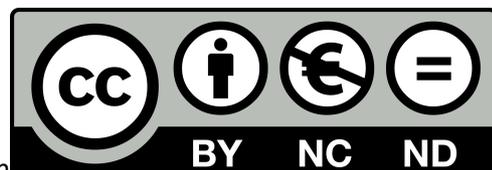
Porque la responsabilidad por los daños, como veremos un poco más adelante, recae directamente (por el criterio subjetivo de imputación) en la Administración Pública y no en sus agentes.

- Es un régimen de responsabilidad objetiva.

Ésta es la verdadera seña de identidad de todo el régimen de responsabilidad, su carácter objetivo, al girar en torno a la idea de lesión y no de culpa. Porque el mismo se desencadena con independencia de culpa, dolo, o negligencia del agente, funcionario, personal o autoridad en la actuación administrativa que haya provocado la lesión.

- Es un régimen global.

Ya que ofrece cobertura patrimonial de toda clase de daños que los ciudadanos sufran en sus bienes como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (toda actividad administrativa, todo el tráfico ordinario de la Administración Pública).



Definidas ya las características más destacadas del régimen de responsabilidad patrimonial, procede ahora delimitar, siquiera brevemente, el régimen administrativo de responsabilidad patrimonial de otros supuestos de responsabilidad. El presupuesto para entender esa diferenciación se encuentra en el tenor del artículo 9.3 CE. Dicho precepto establece que “La Constitución garantiza... la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”. No es por tanto la Administración Pública, ni el Gobierno, en tanto que Poder ejecutivo, los únicos que pueden incurrir en responsabilidad frente a los ciudadanos. La mención a “los poderes públicos” ofrece un alcance mayor (responsabilidad del Estado en su conjunto) donde también están presentes, por tanto, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

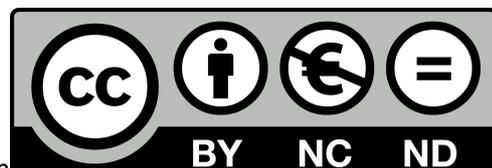
Así las cosas, el régimen de responsabilidad administrativa del que nos vamos a ocupar a lo largo de esta lección, es distinto de la responsabilidad en la que pueden incurrir a su vez el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

- Responsabilidad del Estado-Juez.

A partir de lo señalado por los artículos 121 CE y 32.7 LRJSP (con remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial), cabe apreciar responsabilidad por error judicial o funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

- Responsabilidad del Estado-Legislator.

Esta responsabilidad, tras muchos vaivenes doctrinales, aparece formalizada jurídicamente en el artículo 32.3 LRJSP. Sin entrar ahora en un estudio detenido de la misma, por exceder el alcance más limitado del objeto de esta Lección referido a la responsabilidad patrimonial de la Administración (o puramente administrativa), la responsabilidad del Estado-legislador se origina en aquellos casos de lesión por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria cuando así se prevea en los propios actos. Sin perjuicio de que la responsabilidad del Estado-legislador también se puede desencadenar al tratarse de: i) daños derivados de la aplicación de una norma con rango de Ley declarada inconstitucional (concurriendo además los requisitos del artículo 32.4 LRJSP) y ii) daños derivados de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la UE (de acuerdo con el artículo 32.5 LRJSP).



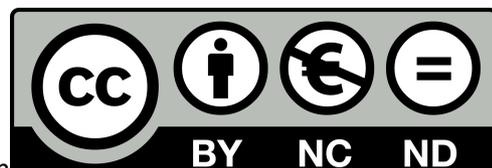
III.LOS PRINCIPIOS ESTRUCTURANTES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

El estudio del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se completa con el análisis de los requisitos que determinan su reconocimiento. O dicho de otra manera, cómo y en qué casos surge la responsabilidad patrimonial.

En esta concreta materia, aunque no de forma exclusiva, la jurisprudencia contencioso-administrativa nos ofrece un recorrido sumamente interesante como quiera que los ingentes pronunciamientos judiciales recaídos han terminado por sistematizar los requisitos exigidos por los Jueces y Tribunales para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Intentando, en un ejercicio simplificado pero que no pretende alejarse de la realidad, resumir toda la jurisprudencia sobre la materia, estamos en disposición de señalar tres grandes principios estructurales del régimen de responsabilidad a nivel jurisprudencial:

- Debe concurrir en el particular un daño material, efectivo, individualizado, económicamente evaluable, y antijurídico (que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar).
- El daño provocado debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público en una relación directa, exclusiva, e inmediata, de causa a efecto entre el hecho, la acción, o la omisión y el daño o perjuicio acontecido.
- El daño no debe venir producido por un supuesto de fuerza mayor (en tanto que suceso extraordinario, catastrófico, desacostumbrado). Sólo el caso de fuerza mayor rompe la imputación del daño a la Administración Pública y por tanto exonera de responsabilidad a ésta. Según la jurisprudencia contencioso-administrativa del TS, un caso de fuerza mayor es entendido como “el acontecimiento extraño o ajeno, imprevisible o inevitable -aun siendo previsible- por irresistible que excede de los riesgos propios del funcionamiento o derivados de la propia naturaleza del servicio público”.

La misma realidad ahora objeto de estudio podemos intentar, de una manera más pedagógica, sistematizarla en tres grandes grupos de requisitos que llamamos subjetivo, objetivo, y funcional.



Comenzando por el **requisito subjetivo de la responsabilidad patrimonial**, el mismo determina necesariamente la imputación de la acción dañosa o lesiva a la Administración Pública.

En el requisito subjetivo, toda la atención se concentra en el sujeto Administración Pública como responsable de la causación del daño y del abono de la indemnización correspondiente. Pero, ¿cómo saber en cada caso en concreto si la Administración Pública es la responsable del daño causado y, por tanto, del pago de la indemnización?

En estrictos términos jurídicos, para responder a esa pregunta necesitamos lo que denominamos “título de imputación”. Y en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública el título de imputación del daño a la Administración Pública no es otro que el funcionamiento normal o anormal de un servicio público. Recordemos, una vez más, que ésta es justo la mención que aparece expresamente dispuesta en el artículo 106.2 CE.

Por funcionamiento (normal o anormal) de un servicio público debemos entender, a la luz de la jurisprudencia del TS, “toda actuación, gestión, actividad o tarea propia de la función administrativa que se ejerza, incluso, por omisión o pasividad con un resultado lesivo”.

Ya conocemos, por tanto, que el título de imputación es el funcionamiento de un servicio público. Resta por desentrañar las causas de imputación. O lo que es lo mismo, los supuestos en los que se puede, a través de ese título, imputar a la Administración Pública el efecto lesivo provocado al ciudadano. Para ello existen hasta cuatro posibilidades distintas que hacen posible que la Administración sea considerada responsable de la producción del daño y, por ende, responsable del abono de la indemnización:

- Acción u omisión del personal al servicio de la Administración o de sus agentes.

Éste es el supuesto más frecuente de un daño producido por personal de la Administración Pública siempre que el mismo esté integrado en la organización administrativa. Dada su importancia, relegamos su estudio detallado para el último epígrafe de esta lección.



- Riesgo.

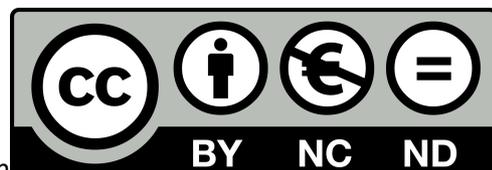
Esta causa de imputación, de construcción jurisprudencial, ha acabado formalizándose en una norma jurídica, concretamente y en la actualidad en el artículo 34.1 LRJSP.

A partir de que sólo son indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, lo que este precepto introduce es un mecanismo corrector señalando acto seguido que “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, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

La norma limita la posible responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por causa de riesgo (no se le podrá imputar el daño producido) y, por tanto, no habrá indemnización si el estado del conocimiento científico impide conocer sus potenciales efectos lesivos. Hay que apuntar, no obstante, que esta causa de imputación (con origen en la jurisprudencia recaída en los casos de responsabilidad sanitaria de contagios por transfusiones de sangre contaminada) no está exenta de dudas en determinados ámbitos de actuación, como es el caso del medio ambiente y la aplicación del principio de precaución (si el estado de los conocimientos científicos y técnicos no permite asegurar en el momento en que la actividad comienza a desarrollarse, ni los peligros ni la inocuidad, ante el mínimo atisbo de duda, la actividad no debe desarrollarse por lo que si finalmente se lleva a cabo, la Administración Pública debe asumir el riesgo y la consiguiente responsabilidad por los posibles daños ocasionados).

- Enriquecimiento sin causa.

Al igual que sucede en estrictos términos privados bajo la égida del Código Civil, la Administración Pública resultará responsable del daño provocado a un ciudadano por causa de enriquecimiento (obtención de un beneficio o ventaja) a su costa sin contraprestación o título legítimo para ello.



- Autoimputación.

Esta causa de imputación constituye una cláusula de cierre. Concorre cuando el legislador expresamente reconoce la responsabilidad de la Administración Pública (y debe hacer frente al abono de la indemnización) aún cuando no exista relación entre la lesión patrimonial y el funcionamiento de un servicio público. Sobre todo acontece en materia de seguridad ciudadana y orden público y los daños de toda índole provocados por la acciones de grupos armados terroristas.

Conocidos ya los diferentes modos de imputar el daño a la Administración Pública y, con ello, el desencadenamiento de la responsabilidad patrimonial, nos debemos plantear aquellas situaciones en las que cabe apreciar la concurrencia de varias Administraciones Públicas en la causación del daño de cara a que el ciudadano pueda discernir a cuáles de las Administraciones “participantes” en la causación del daño exigirle responsabilidad.

A este caso se refiere el artículo 33 LRJSP delimitando la eventual responsabilidad en función de la existencia o no de formas conjuntas de actuación entre las distintas Administraciones intervinientes. De forma que: i) de una gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones Públicas, las Administraciones intervinientes responden de forma solidaria (si bien el instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta puede determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones Públicas); y ii) en otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fija para cada Administración Pública atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado, e intensidad de la intervención. Y cuando no sea posible fijar dicha determinación, entonces la responsabilidad es solidaria entre todas ellas.

Por lo que se refiere al **requisito objetivo de la responsabilidad patrimonial**, nos ocupamos de la lesión sufrida por un ciudadano en cualquiera de sus bienes y derechos.

Hasta el momento nos hemos venido refiriendo, indistintamente, al daño o lesión. Sin embargo, y en puridad, no basta cualquier tipo de daño o perjuicio. El daño debe reunir una serie de características para hacer surgir la responsabilidad de la Administración Pública. Es preciso que se trate de un daño cualificado que



alcance la entidad de lesión incorporando las notas características señaladas en los artículos 32.2 y 34.1 LRJSP:

- Daño antijurídico.

Que determina la inexistencia de un deber jurídico en el ciudadano de sufrir y soportar las consecuencias dañosas. Por tanto no en los casos de daños que el particular sí tiene el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 32.1 LRJSP).

- Daño real y efectivo.

No traducible a meras especulaciones o simples expectativas, por tanto, con exclusión de los daños hipotéticos, eventuales, futuros o posibles.

- Daño evaluable económicamente.

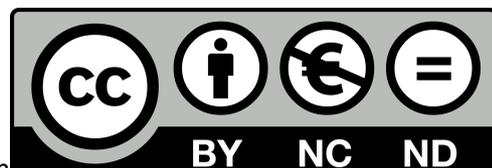
Ha de afectar a bienes y derechos susceptibles de evaluación económica. La indemnizabilidad lo es de los daños causados, tanto en bienes materiales como en bienes corporales o personales (con inclusión de los daños morales).

- Daño individualizado e individualizable con relación a una persona o grupo de personas.

Que se localice en un patrimonio jurídico concreto, de modo que el daño sitúa al ciudadano perjudicado con el mismo en una situación distinta y agravada respecto de los demás.

Finalmente, el llamado **requisito funcional o relación de causalidad**. Lo primero de todo, conviene advertir que la responsabilidad patrimonial no supone, necesariamente, la obligación de indemnizar siempre que se produzca una lesión por el funcionamiento de los servicios públicos. Para que surja esa obligación indemnizatoria es necesario que pueda construirse un nexo causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos (recuérdese, título de imputación del daño a la Administración Pública).

La relación de causalidad no puede estudiarse ni comprenderse si no lo es acudiendo a las muy numerosas Sentencias dictadas en materia de

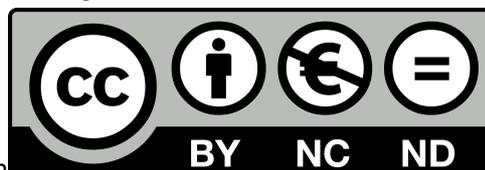


responsabilidad patrimonial. De hecho, la relación de causalidad es un mecanismo de construcción jurisprudencial. Así, estamos hablando de una relación de causalidad directa, inmediata, y exclusiva o sin interferencia extraña (de terceros o de la propia víctima que, con su actuar, hayan propiciado o acentuado la lesión). No obstante, la corriente jurisprudencial actual del TS (a partir de la Sentencia de 25 de mayo de 2000) ha venido a modular (matizar) el requisito de la exclusividad en la relación de causalidad. A tal fin, la exclusividad ya no constituye una nota característica y necesaria de la relación de causalidad hasta el punto que el TS ha afirmado en esa Sentencia citada del año 2000 que “hoy no cabe sostener de manera absoluta el principio de exclusividad, dado que la interferencia de terceros no es bastante per se para eliminar en todo caso la influencia que en la producción del resultado final haya podido tener el actuar de la Administración”.

Es posible, por tanto, que aunque en la causación del daño haya tenido participación la propia víctima, resulte posible apreciar, de concurrir todos los demás requisitos, la responsabilidad de la Administración Pública. En ese caso, lo que ocurrirá es que la indemnización a abonar al perjudicado vendrá modulada por la “compartición de culpas” dado que no sólo la Administración Pública sino el propio ciudadano han concurrido a esa lesión (pero lo importante es que no se exime de responsabilidad a la Administración Pública).

En otro orden de cosas y comprobados ya todos y cada uno de los requisitos que desencadenan la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, nos ocupamos ahora de la llamada obligación de reparación. Concurriendo la responsabilidad patrimonial y precisamente como una consecuencia (si no la principal) de la misma porque la lesión sufrida por el ciudadano puede imputarse a la Administración Pública, corresponde a ésta reparar el perjuicio sufrido (compensación económica del daño producido). Es así como surge el derecho a la indemnización del ciudadano en los términos aludidos directamente por los artículos 106.2 CE y 32.1 LRJSP (“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes...”).

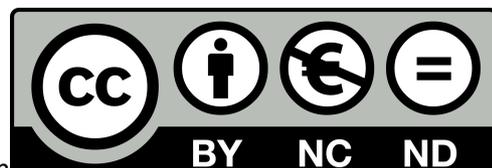
Esa indemnización debe cubrir todos y cada uno de los daños y perjuicios sufridos por el ciudadano hasta conseguir su reparación integral (principio de indemnidad, conforme al cual la reparación al ciudadano lo debe ser en la misma situación que tenía antes de que la lesión se produjera). De esos daños son objeto de consideración, a los efectos de la reparación, los efectivamente producidos, el daño emergente (el detrimento patrimonial ocasionado), y el lucro cesante (el beneficio o ganancia dejados de percibir). Esa reparación integral viene determinada, en los términos que prescribe el artículo 34.3. y 4 LRJSP (en cuanto a su valoración y forma de pago), por los siguientes extremos:



- La cuantía de la indemnización se fija con arreglo a los criterios de valoración determinados por la legislación que resulte aplicable, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En caso de lesiones corporales, la utilización de los baremos sobre responsabilidad civil derivada de accidentes de circulación puede resultar aplicable a un caso de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, presentando un carácter orientativo y no vinculante por lo que su aplicación requiere una adaptación al caso concreto de que se trate.
- La cuantía de la indemnización se calcula 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 y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada.
- La indemnización procedente (normalmente mediante pago en metálico) puede sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

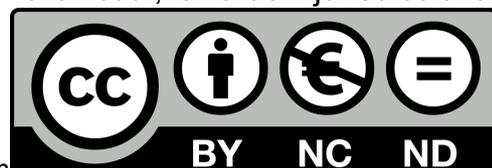
La obligación de reparación que, justamente, propicia el pago de la indemnización en los términos apuntados, requiere previamente del necesario reconocimiento por parte de la Administración Pública de la existencia de la responsabilidad patrimonial. Para ello, el ciudadano perjudicado debe instar un procedimiento de reclamación de responsabilidad (acción de responsabilidad) previsto en los artículos 65 y 67 LPACAP cuyos aspectos más sobresalientes destacamos a continuación:

- La reclamación de responsabilidad debe formularse en plazo por el ciudadano. El plazo (que lo es de prescripción) es de un año desde la producción del hecho lesivo o desde que se manifieste el efecto lesivo. En el caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas, el plazo empieza a computar desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. Y si la responsabilidad patrimonial deriva de un acto o disposición, siempre que su nulidad se declare por Sentencia o Resolución administrativa, el plazo prescribe al año de haberse dictado el pronunciamiento definitivo.



- El procedimiento se inicia de oficio por la propia Administración Pública (artículo 65 LPACAP) o, como resultará más habitual, por reclamación del interesado (artículo 67 LPACAP).
- El procedimiento (tras la instrucción y práctica de prueba, la solicitud de informes, el trámite de audiencia y, en su caso, el dictamen del Consejo de Estado en el caso de reclamaciones dirigidas contra la AGE) concluye con una resolución que debe pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, la valoración del daño, cuantía y modo a efectos del pago de la indemnización, si procede (artículo 91.2 LPACAP). Precisamente en la terminación de este procedimiento de reclamación de responsabilidad podemos señalar las siguientes particularidades:

- a) Cabe la posible terminación convencional del procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio con el interesado (artículo 91.1 LPACAP).
- b) El transcurso del plazo (seis meses) sin resolución expresa determina la desestimación de la reclamación de responsabilidad por los efectos del silencio administrativo negativo (artículo 91.3 LPACAP).
- c) La resolución del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial pone fin a la vía administrativa.
- d) Como consecuencia de lo anterior, el particular tiene despejada la vía judicial (con posibilidad potestativa previa de interponer recurso de reposición). Ahora bien, la vía judicial a seguir ha de ser, siempre y necesariamente, la del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Incluso en aquellos casos en los que también existan implicados particulares u otras entidades codemandadas junto con la Administración Pública (como es el caso de las compañías aseguradoras) que por tanto no pueden ser demandados separadamente de la Administración Pública en la jurisdicción civil. Resulta, a todas luces, determinante el tenor del artículo 2.e) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa conforme al cual, el orden jurisdiccional



contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad”.

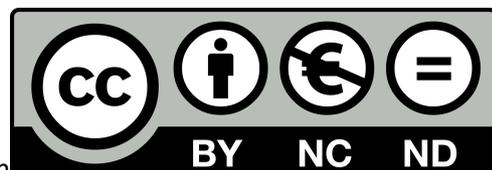
IV.LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública se erige, como ya nos consta, sobre dos notas fundamentales: la responsabilidad directa y objetiva.

El régimen de responsabilidad patrimonial posibilita, por tanto, la imputación a la Administración Pública de la lesión sufrida por el ciudadano como consecuencia del funcionamiento (normal o anormal) de los servicios públicos aún cuando el daño, y esto es ahora lo más importante, pueda personalmente atribuirse a un funcionario o agente al servicio de la Administración Pública.

La causación del daño realmente siempre se produce por una persona física (funcionario, agente, personal o autoridad al servicio de la Administración Pública) por ello es fundamental concretar en qué casos esa actuación de esa persona física se toma como actuación de la Administración misma a los efectos de imputar a la Administración Pública la responsabilidad, y cuándo a título personal. Para ello, y tomando como referencia la construcción jurisprudencial más elaborada del Consejo de Estado francés -y que ha sido importada a nuestro ordenamiento jurídico y recibida en el artículo 36 LRJSP- hay que diferenciar entre la llamada “culpa del servicio” y la “culpa personal” del funcionario. En esta última (culpa personal) nos encontramos ante actos puramente personales del funcionario realizados con total desconexión del servicio y donde la responsabilidad es directamente exigible a la persona física (no a la Administración Pública).

De modo que, cuando hay “culpa del servicio”, se abre al ciudadano una doble posibilidad para reclamar la responsabilidad por la lesión que ha sufrido. Así, el ciudadano podrá:



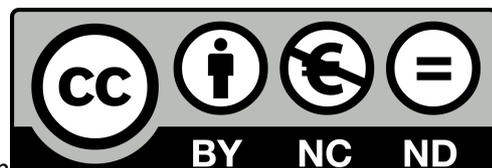
- Reclamar directamente a la Administración Pública la indemnización por los daños y perjuicios causados por autoridades, funcionarios y personal a su servicio (artículo 36.1 LRJSP).

En esta primera posibilidad, si se confirma la responsabilidad patrimonial y la Administración Pública indemniza al ciudadano por los daños imputables a la acción dolosa o gravemente culposa del funcionario realmente responsable, se abre una “vía de regreso” interna donde la Administración Pública viene obligada a repetir (internamente y en un plano disciplinario “doméstico”) contra el funcionario o agente responsable.

Téngase en cuenta que el tenor literal del actual artículo 36.2 LRJSP señala “exigirá de oficio” lo que entraña, a nuestro juicio, que la Administración Pública debe, siempre y en todo momento, exigir la responsabilidad de sus funcionarios, agentes, autoridades y personal, previa instrucción del procedimiento reglamentariamente establecido. A tal fin, el propio artículo 36.2 LRJSP introduce una serie de prescripciones a los efectos de que la Administración Pública module el alcance de esa responsabilidad interna: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, 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.

Todo lo anterior, en el supuesto de que el funcionario, agente o autoridad es responsable de la lesión provocada a un ciudadano. Ya que cuando una autoridad, agente, funcionario y demás personal a su servicio sea responsable de los daños y perjuicios causados en los bienes y derechos de la propia Administración Pública (aquí, por tanto, ya no interviene ningún ciudadano) concurriendo además dolo, culpa, o negligencia graves, la Administración Pública, en buena lógica, instruirá el correspondiente procedimiento disciplinario de responsabilidad (artículo 36.3 LRJSP).

- Reclamar directamente al funcionario, autoridad o agente a través de la vía judicial ordinaria (civil) mediante la responsabilidad extracontractual por daños del artículo 1902 y siguientes del Código Civil.



Cualquiera de los dos casos apuntados lo son sin perjuicio de la responsabilidad penal y la responsabilidad civil derivada de delito en la que puede haber incurrido igualmente el funcionario, agente, o autoridad. Responsabilidad que se ventilará según la legislación correspondiente, tal y como prevé el artículo 37.1 LRJSP. No obstante, la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no tiene como efecto la suspensión de los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

