

# LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Por JUAN LUIS DE LA VALLINA

*Sumario:* I. Consideraciones generales.—II. Situación tradicional.—III. Regulación actual.—IV. La responsabilidad de la Administración en la Ley de Expropiación Forzosa: extensión y límites.—V. La responsabilidad de la Administración en la Ley de Régimen Jurídico.

## I. Consideraciones generales

**U**NA de las principales transformaciones de nuestro régimen administrativo introducidas por las disposiciones promulgadas por el Estado actual ha sido en materia de responsabilidad civil de la Administración pública. Su examen presenta por ello un indudable interés en este número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad de la Administración pública constituye uno de los institutos claves del régimen administrativo; puesto que supone una de las principales garantías jurídicas del administrado frente al Poder público y viene a ser un justo límite a las prerrogativas cada vez más crecientes de la Administración. No se puede olvidar que, como indica De Laubadère, legalidad y responsabilidad constituyen los principios básicos en que se asienta el régimen administrativo.

El problema de la responsabilidad civil de la Administración por los daños que pueda causar en los bienes y derechos del ciudadano es de la época moderna. En otro tiempo su mero planteamiento, como indican García Oviedo y Martínez Useros, hubiera sido tachado de sacrilegio político, ya que los términos soberanía y responsabilidad se excluían. En la actualidad la responsabilidad civil del Estado, y específicamente de la Administración, está unánimemente aceptada, tanto por la doctrina como por los ordenamientos jurídicos de la casi totalidad de los Estados, pudiendo considerársela, como hace W. Jellinek, como la *última ratio* del Estado de derecho, y su admisión se presenta como una exigencia ante el crecimiento de la actividad administrativa y, por consiguiente, de las prerrogativas de la Administración pública. Ello es debido a que no basta la simple responsabilidad de los funcionarios como garantía de los derechos del ciudadano, sistema de responsabilidad que, como indica García de Enterría, citando a Robson, «es una reliquia de los tiempos pasados que se remonta a la época en que el Gobierno estaba en manos de algunas personas importantes, independientes y ricas»; es preciso, para que los derechos e intereses de los particulares gocen de la adecuada garantía, la admisión del principio de responsabilidad civil de la Administración, esto es, la obligación de indemnizar en ciertos casos a los particulares de los daños producidos por hechos o actos administrativos.

## II. Situación tradicional

La situación tradicional de nuestro ordenamiento jurídico en relación con la responsabilidad de la Administración pública era la falta de una legislación específica que regulase dicha cuestión. Fuera de determinadas disposiciones que regulaban la responsabilidad en casos concretos y por actuaciones legítimas, faltaba una declaración general de admisión de la misma. La cuestión venía exclusivamente regulada por los artículos 1.902 y siguientes del Código Civil.

Dicha situación podía en principio considerarse aceptable en tanto en cuanto que la actividad de la Administración respondiese a las características del Estado liberal abstencionista. Sin embargo, una vez que la Administración amplía su esfera de actuación como consecuencia del paso del Estado liberal al Estado social de derecho, no podía bastar la pura y simple reglamentación propia del Derecho privado. Pero no simplemente esta última razón hacía necesaria una nueva regulación en materia de responsabilidad de la Administración, sino que dicha necesidad venía acrecentada por cuanto que la Jurisprudencia, en determinadas sentencias, había interpretado

en forma sumamente restrictiva los mencionados preceptos del Código Civil cuando los aplicaba a la Administración. Así venía considerándose que la declaración general de responsabilidad contenida en el artículo 1.902 del Código Civil («el que por acción u omisión cause daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado») no era de aplicación a la Administración Pública más que cuando obrase por medio de «un agente especial, pero no cuando el daño hubiera sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponde la gestión practicada», como consecuencia de una infeliz redacción dada al artículo 1.903 del Código Civil.

Con dicha interpretación, que por lo menos por la doctrina fué considerada como la que con carácter general establecía nuestra Jurisprudencia, la responsabilidad de la Administración por actos ilícitos era prácticamente inexistente. La única garantía del administrado se concretaba en exigir responsabilidad directamente al funcionario, la cual, por otra parte, presentaba una serie de limitaciones deducidas de la Ley de 5 de abril de 1904, que expresamente exigía la reclamación de la observancia del precepto infringido, que habría de hacerse al funcionario por escrito y con anterioridad a la infracción.

Dicha situación era totalmente insatisfactoria, sobre todo desde el momento, como ya se indicó, que la Administración había visto considerablemente aumentadas sus funciones.

### III. Regulación actual

Fué, en primer lugar, la Constitución republicana, en el año 1931, la que establece con carácter general el principio de responsabilidad de la Administración, en su artículo 41, al establecer que «si el funcionario público en el ejercicio de su cargo infringiese sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirvió serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la Ley». Dicha declaración constitucional fué recogida por la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, pero sin que para la Administración del Estado se promulgase una Ley específica que regulase la cuestión.

El principio de responsabilidad consagrado para la Administración municipal por la Ley de 1935 fué extendido a toda la Administración Local por la vigente Ley de Régimen Local, dentro del nuevo Estado. Continuaba, no obstante, la Administración del Estado sin preceptos específicos que regulasen su responsabilidad. Dicha laguna legal fué

salvada en términos sumamente amplios, según luego veremos, por la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y con posterioridad la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, completó la regulación de dicho instituto jurídico.

#### **IV. La responsabilidad de la Administración en la Ley de Expropiación Forzosa: extensión y límites**

Como se indicó, fué la Ley de Expropiación Forzosa la que puso fin a la situación tradicional de irresponsabilidad de la Administración del Estado frente a terceros, estableciendo en su artículo 121 que «darán 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, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo».

El hecho de que fuese la Ley de Expropiación Forzosa la que consignase el principio de responsabilidad de la Administración pública en vez de una Ley específica como en otros ordenamientos jurídicos se había efectuado, fué explicado por la doctrina por el hecho de considerar que esta Ley de Expropiación Forzosa venía a constituir «el Estatuto integral de las garantías patrimoniales del súbdito frente al Estado» (García de Enterría) y, por consiguiente, estaba justificado el establecimiento de los artículos 120 y siguientes, que regulan con carácter general la responsabilidad de la Administración.

Dicha Ley de Expropiación Forzosa constituye, como es sabido, una de las escasas disposiciones que constituyen Derecho general aplicable a todas las esferas de la Administración, por lo tanto aplicable directamente a las Corporaciones locales y a la Administración no territorial. Con ello los preceptos del Régimen local que regulan la responsabilidad de la Administración vienen modificados, regulándose, por tanto, la responsabilidad de las Corporaciones locales a partir de 1954 por la Ley de Expropiación Forzosa, completada por los preceptos específicos del Régimen local. Pero frente a esta regulación general para todas las esferas de la Administración, la responsabilidad consagrada en la Ley de Expropiación Forzosa presentaba una importante limitación en cuanto que la misma quedaba circunscrita a las lesiones que sufriesen los bienes o derechos suscep-

tibles de expropiación; es decir, los de carácter exclusivamente patrimonial. Era ésta una fuerte limitación en cuanto que quedaba una zona de bienes, en relación con los cuales la irresponsabilidad de la Administración seguía imperando, a pesar del intento de cubrir dicha zona, efectuado por el artículo 133 del Reglamento de Expropiación Forzosa, de 28 de abril de 1957.

## V. La responsabilidad de la Administración en la Ley de Régimen Jurídico

### A) RESPONSABILIDAD OBJETIVA

El sistema establecido en un principio en la Ley de Expropiación Forzosa y con posterioridad por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, no distingue entre actuación lícita e ilícita de la Administración. Se establece un fundamento único en ambos casos, que es el de la lesión sufrida en los bienes y derechos del particular a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Con ello se establece un sistema objetivo de responsabilidad en cuanto que se traslada el fundamento de la responsabilidad «desde la perspectiva de la acción del supuesto responsable a la del patrimonio de la persona lesionada» (García de Enterría). Por lo tanto, la idea consiste en establecer la responsabilidad civil directamente sobre la teoría del patrimonio y no sobre la teoría de la caducada subjetiva. Únicamente quedan excluidos de dicha responsabilidad objetiva los supuestos de fuerza mayor, incluyéndose expresamente como supuestos de posible responsabilidad aquellos actos que pudieran no ser fiscalizables en vía contencioso-administrativa.

Por otra parte, en todo caso es preciso que el acto del cual se derive la responsabilidad de la Administración pueda directamente conectarse con el servicio público, entendiéndose esta expresión en el sentido amplio de actividad de interés público, que es propia en nuestra legislación y Jurisprudencia.

### B) CARACTERES DEL DAÑO

El párrafo 2.º del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado establece los caracteres que el daño o lesión antijurídica que el particular sufra tienen que presentar para que pueda ser objeto de la correspondiente indemnización. Los caracteres de dicho daño son los siguientes:

1.º Efectivo. Quedan por ello «excluidos de indemnización los daños ocasionados a simples intereses o expectativas o a derechos

debilitados, siempre que estén condicionados a la utilización de un poder discrecional administrativo» (Garrido Falla).

2.º Evaluable económicamente.

3.º Individualizables en relación a una persona o grupos de personas y por ello quedan excluidas aquellas limitaciones que el Ordenamiento Jurídico imponga a un derecho abstractamente considerado.

#### C) JURISDICCIÓN COMPETENTE

De conformidad con la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Jurisdicción competente para conocer de las acciones de responsabilidad es la contencioso-administrativa, excepto cuando el Estado actúa en relación al Derecho privado, en cuyo caso la competencia corresponde a los Tribunales ordinarios. Este último precepto, contenido en el artículo 41 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, plantea prácticamente graves problemas de competencia entre jurisdicciones, por lo que sería de desear que con carácter general la competencia para conocer de las acciones de responsabilidades correspondiese a los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otro lado, hay que indicar que la indemnización correspondiente podrá pedirse en vía administrativa (al Ministro respectivo o al Consejo de Ministros) cuando se trate de hechos o actos administrativos no impugnables en vía contenciosa o, aun siendo impugnables, el perjudicado opte por otra vía.

El plazo para reclamar la indemnización se fija en un año, a partir del hecho que motivó la responsabilidad, debiendo considerarse dicho plazo como de prescripción y no de caducidad.

#### D) LA RESPONSABILIDAD PERSONAL DEL FUNCIONARIO

Hemos visto cómo la Administración, salvo en los casos de fuerza mayor, responde de todos los daños ocasionados por la actuación de sus funcionarios relacionada con el Servicio, aun, incluso, en los casos en que hubiese mediado culpa o negligencia graves del funcionario. No obstante, en este último caso de actuación culpable del funcionario la responsabilidad de la Administración continuando siendo directa frente a los particulares, éstos pueden optar por exigir la correspondiente responsabilidad a la autoridad o funcionario culpable, y en otro caso, la Administración, sin perjuicio de indemnizar a los terceros lesionados, podrá exigir de sus autoridades, funcionarios o agentes la responsabilidad en que hubieran incurrido por culpa o negligencia grandes, previa la instrucción del expediente oportuno con audiencia del interesado.