

Luis Martín Rebollo

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Cantabria

Algunos datos sobre la cuantificación económica de la responsabilidad de las Administraciones Públicas

SUMARIO: I. DATOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE. II. DATOS DEL CONSEJO DE ESTADO. III. DATOS SOBRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

En este Anexo se recogen una serie de datos de carácter meramente aproximativo sobre la cuantificación económica de la responsabilidad de las Administraciones Públicas centrada en el ejemplo de un Ministerio, una Comunidad Autónoma y los cuadros estadísticos del Consejo de Estado que ha de informar los expedientes de responsabilidad conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de su Ley Orgánica y hoy también en el artículo 12 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

De estos datos no se pueden extraer, sin embargo, conclusiones significativas por la singularidad de la muestra y por el hecho de que, al menos en lo referente al Ministerio citado y al Consejo de Estado, las cantidades reflejadas no prejuzgan la eventual decisión de los Tribunales en el caso de que la resolución final fuera impugnada. Pero sí permiten una primera aproximación parcial a este aspecto habitualmente descuidado en los estudios sobre responsabilidad y que, sin embargo, me parece importante comenzar a abordar desde el análisis económico y los estudios estadísticos. La información, sin embargo, no es siempre fácil hallarla por la peculiar organización administrativa que hace que desde un Ministerio se disponga de los datos de lo inicial-

mente reclamado pero no estén luego centralizados en los mismos servicios que tramitaron la reclamación los resultados finales de lo decidido por los Tribunales, se trate de la jurisdicción contencioso-administrativa o de otras jurisdicciones.

Entiéndase, pues, en sus justos términos esta muestra ejemplificativa.

Quiero añadir unas breves palabras de agradecimiento antes de exponerlos.

En primer lugar, al Presidente del Consejo de Estado que desde el primer momento en que le solicité esta información se mostró, como siempre, disponible y cuyos servicios técnicos realizaron la estadística con tal rapidez que el tiempo que ha durado la preparación de este número los ha dejado ligeramente desfasados.

La misma diligencia pusieron y el mismo agradecimiento debo expresar al Secretario General Técnico del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y a don Javier Balza Aguilera, a la sazón Viceconsejero de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico del Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco.

I. DATOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE

Los datos que se adjuntan a continuación corresponden a la actividad del Servicio de Indemnizaciones Patrimoniales de la Dirección General de Administración y Servicios del Ministerio durante 1992 y 1993. Tal unidad administrativa es la encargada de tramitar los expedientes de reclamaciones de indemnización por la actividad de los distintos servicios del Departamento que afecten a fincas, instalaciones, vehículos, animales o personas.

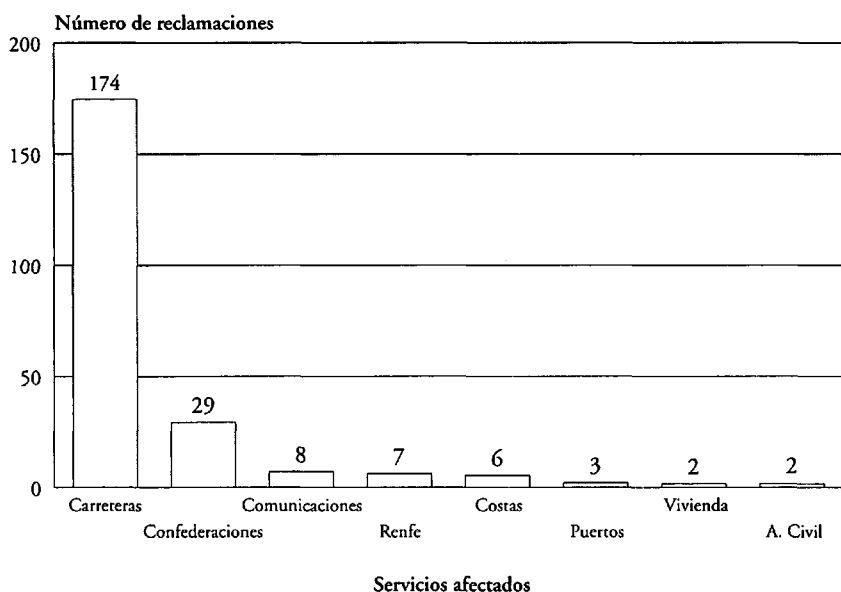
La primera conclusión de los datos que se nos han proporcionado es el aumento de reclamaciones en los últimos años que han saturado el Servicio, compuesto, en 1992, por seis personas: un Jefe de Servicio, un Jefe de Sección, dos Jefes de Negociado y dos Auxiliares, produciendo la consiguiente ralentización en la resolución de los expedientes que, de hecho, han venido siendo estudiados por una única funcionaria, que elabora las propuestas, controla las actuaciones, atiende las visitas y llamadas de los reclamantes y dirige la Unidad.

En la Memoria de este Servicio correspondiente a 1992 y 1993 se destaca que, no obstante la precariedad de medios, el grado de coincidencia de criterios entre las propuestas del Servicio Instructor y los dictámenes del Consejo de Estado se situó, cada año, en el 90 y 95 por 100, respectivamente.

El procedimiento interno que se venía llevando a cabo antes del RD 429/1993 era el siguiente: apertura del expediente y aportación de datos y documentos por los reclamantes, informe de los servicios afectados, vista y audiencia, elaboración de propuesta por el Servicio Instructor, Informe del Consejo de Obras Públicas, Informe del Servicio Jurídico, Informe del Consejo de Estado, Resolución del titular del Departamento, traslado a los interesados y a los órganos afectados; y, finalmente, si la resolución era estimatoria y la indemnización correspondía al Estado, tramitación del expediente de gasto y fiscalización por la Intervención general.

En 1992 se presentaron 231 reclamaciones correspondientes a los siguientes Servicios:

Reclamaciones recibidas en 1992



Como puede comprobarse, la mayor parte de las reclamaciones corresponden a temas relacionados con carreteras (75 por 100), seguidos de los vinculados a obras hidráulicas que afectan a las Confederaciones (13 por 100). El restante 12 por 100 se reparte entre las demás actividades y servicios del Departamento.

La mencionada Memoria del Servicio señala, no obstante, que durante 1992 se tramitaron 585 reclamaciones. La diferencia con las 231 presentadas en dicho año se refiere a reclamaciones de años anteriores: 16 anteriores a 1990, 79 de 1990 y 259 de 1991. Al finalizar el año se habían terminado 278 expedientes (el 48 por 100) y quedaban pendientes 307 (52 por 100).

De las 278 reclamaciones resueltas en 1992, 56 correspondían a ese mismo año (20 por 100) y el resto a años anteriores. Por el tipo de asuntos 176 (63 por 100) se referían a reclamaciones relativas a temas de carreteras. La distribución porcentual según el tipo de asuntos y servicios afectados se desglosa en el siguiente cuadro:

Asuntos	Organismos						Total (%)
	Carreteras (%)	Obras hidráulicas (%)	Costas (%)	Telecomunicaciones (%)	Aviación civil (%)	Infraestructura transp. (%)	
Obras.....	8		2			2	12
Accidentes.....	55	2			1		58
Filtraciones y riegos.....		22					22
Varios.....				7			1 8
TOTALES.....	63	24	2	7	1	2	1 100

En cuanto al sentido de la propuesta, de los 278 expedientes resueltos se desestimaron 226 (81 por 100) y se estimaron 52 (19 por 100). La Memoria señala que la razón de la alta tasa de desestimaciones obedece a la falta de relación de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento de los servicios públicos.

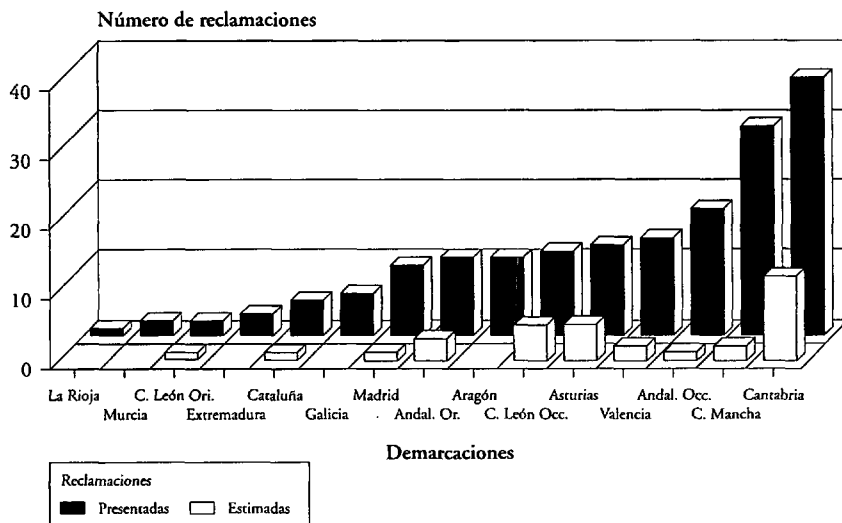
Centrándose en los dos sectores de mayor incidencia (carreteras y obras hidráulicas) los porcentajes de aceptación representaron el 16 y el 30 por 100, respectivamente. En efecto, de los 182 expedientes en materia de carreteras se desestimaron 152 (84 por 100) y se estimaron 30 (16 por 100). En materia de obras hidráulicas correspondientes a las Confederaciones, de las 66 reclamaciones se desestimaron 46 (70 por 100) y se estimaron 20 (30 por 100). En términos porcentuales, pues, en este segundo sector se duplicó el porcentaje de aceptaciones respecto de los asuntos relacionados con las carreteras; circunstancia que la Memoria del Servicio explica diciendo que en el sector de obras hidráulicas «existe un mayor grado de vinculación del reclamante con el Servicio u obra pública que puede originar el daño».

Desde la perspectiva económica, que es la que ahora prioritariamente nos interesa, las reclamaciones ascendieron a 1.654,46 millones, de los que sólo se concedieron 56 millones (el 3 por 100 del total).

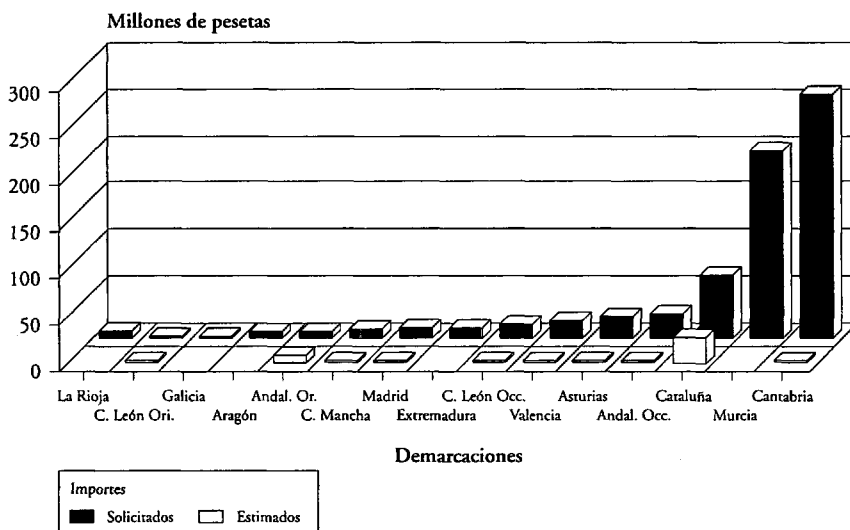
Por sectores, se estimó el 6 por 100 de las cantidades reclamadas en los expedientes relativos a carreteras, donde de un total de 641 millones solicitados se concedieron 41,6. Y el 2 por 100 de los referentes a obras hidráulicas, donde de los 675,72 millones reclamados se concedieron únicamente 12,68.

Desde el punto de vista geográfico, los siguientes cuadros muestran, en materia de carreteras y obras hidráulicas, el origen de las reclamaciones presentadas y resueltas y el montante económico distribuido por dichos ámbitos geográficos:

Servicios de Carreteras Reclamaciones resueltas en 1992



Servicios de Carreteras Importes reclamados/concedidos



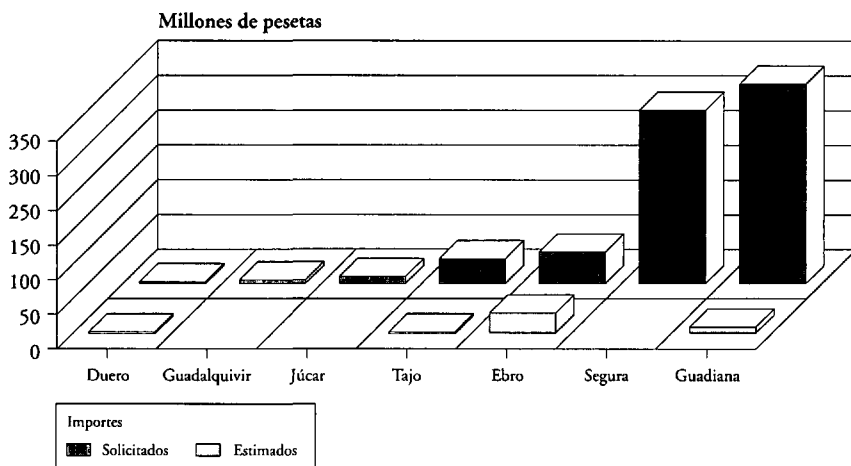
Así pues, el mayor número de reclamaciones correspondió a las Demarcaciones de Cantabria, Castilla-La Mancha y Andalucía Occidental, el mayor número de aceptaciones se refiere a Cantabria, Asturias y Castilla y León Occidental, y el mayor volumen económico a Can-

tabria, Murcia y Cataluña. El total supone, como ya se ha dicho, 41.576.000 pesetas.

En obras hidráulicas la práctica totalidad de las reclamaciones se concentraron en las Confederaciones del Duero, Guadiana y Tajo, siendo la del Duero la que presenta mayor grado de aceptaciones, aunque el volumen económico mayor de peticiones correspondió a las Confederaciones del Guadiana y Segura y el mayor índice de repercusión a la Confederación del Ebro, según se desprende de los siguientes cuadros. El total representó 12.675.000 pesetas.

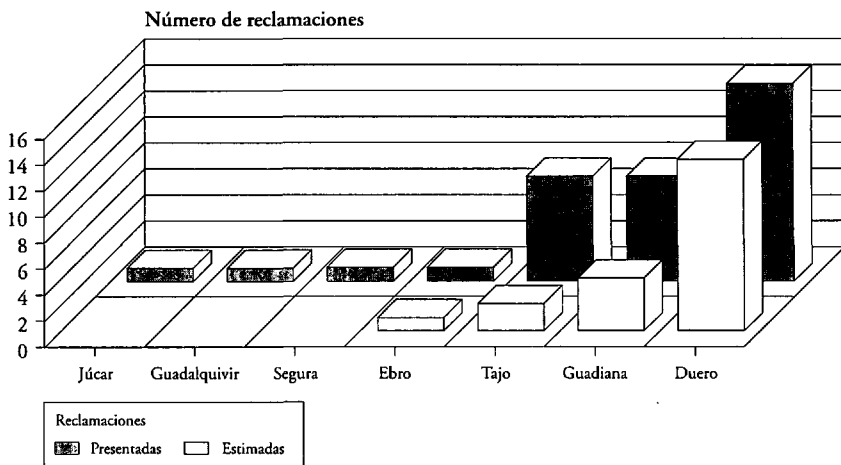
Confederaciones Hidrográficas

Importes reclamados/concedidos



Confederaciones Hidrográficas

Reclamaciones resueltas en 1992



En 1993 se presentaron 305 reclamaciones, la mayor parte de las cuales (268) se referían a cuestiones relacionadas con carreteras. No obstante a lo largo del año se tramitaron 606 expedientes y se resolvieron 206. Por el tipo de asuntos 137 se referían a temas de carreteras (accidentes y daños por obras).

El total de los asuntos terminados, distribuidos por servicios y tipos de asuntos, se expresa en el siguiente cuadro:

Asuntos	Organismos							Total	
	Carreteras	Obras hidráulicas	Costas	Telecomunicaciones	Aviación civil	Infraestructura transp.	Puertos		Varios
Obras	55		11			10			76
Accidentes.....	82				1				83
Inundaciones, filtraciones y riegos.....		37							37
Varios.....				1			5	4	10
TOTALES	137	37	11	1	1	10	5	4	206

En cuanto al sentido de las propuestas, de los 206 expedientes resueltos se desestimaron 156 (76 por 100) y se estimaron 50 (24 por 100): 37 en materia de carreteras, 11 en obras hidráulicas, 1 en costas y 1 sobre infraestructura del transporte ferroviario.

Desde la perspectiva económica, las reclamaciones ascendieron a 788.907.227 pesetas, de las que se concedieron 173.675.069 pesetas, una cantidad sensiblemente más alta que el año anterior (el 22 por 100 de lo solicitado frente al 3 por 100 de 1992). Del total estimado correspondió a la Administración 152.449.076 pesetas y el resto (21.225.993 pesetas) a cargo de contratistas y concesionarios de la Administración.

De esos 152 millones la distribución por servicios fue la siguiente: 101 en materia de carreteras, 36 en obras hidráulicas, 13 en costas y 2 en infraestructura del transporte ferroviario.

Finalmente cabe señalar que la Memoria del Servicio correspondiente a 1993 destaca que muchas veces se canalizan a través del mismo cuestiones que no encajan propiamente en la responsabilidad de la Administración o se refieren a servicios que no son ya competencia de la Administración del Estado.

Por otra parte, la citada Memoria indica que se observa una variación en los motivos de las reclamaciones y que empiezan a resultar relativamente frecuentes reclamaciones colectivas de asociaciones o grupos (propietarios, arrendatarios y otros), presuntamente afectados por obras de carácter público.

Si comparamos los datos de los dos años considerados resulta, por último, el siguiente cuadro:

	1992	1993
Reclamaciones recibidas	231	305
Reclamaciones tramitadas.....	585	606
Expedientes resueltos	278	206
Número de reclamaciones estimadas	52	50
Cantidades solicitadas.....	1.654.460.000	788.907.227
Cantidades reconocidas	56.000.000	173.675.069

II. DATOS DEL CONSEJO DE ESTADO

El cuadro adjunto recoge el número de expedientes sometidos a consulta del Consejo de Estado por parte de los diferentes Departamentos Ministeriales durante el año 1993, excluidos los casos que podrían denominarse de responsabilidad del Estado legislador.

Como se puede observar, los Ministerios de Interior, Justicia (hoy unificados) y Defensa son los que más asuntos plantean. En el caso de Justicia se incluyen los supuestos de responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia (arts. 121 de la Constitución y 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

<i>Datos de 1993</i>				
<i>Ministerio</i>	<i>Número de expedientes</i>	<i>Total cuantía solicitada</i>	<i>Total cuantía Administración</i>	<i>Total cuantía Consejo de Estado</i>
Administraciones Públicas	3	9.555.933		
Agricultura, Pesca y Alimentación	7	25.697.390		
Asuntos Sociales.....	1	1.096.767		
Defensa	128	948.046.315	48.494.947	58.629.743
Economía y Hacienda.	2	42.487.340		
Educación y Ciencia ..	7	195.467	163.767	130.497
Industria y Energía	3	887.854.625	7.829.167	
Interior	150	657.692.626	151.596.877	211.800.132
Justicia.....	156	3.153.576.712	28.682.155	64.766.894
Obras Públicas.....	72	447.491.581	65.293.260	74.274.023
Presidencia.....	3	1.082.850		739.097
Transportes, Turismo y Comunicaciones..	4	5.352.000		
TOTAL	536	6.180.325.073	302.060.173	410.340.386

Los dos primeros recuadros aluden al Ministerio de origen de la consulta y expresan el número de expedientes vinculados a dichos De-

partamentos. El tercero (cuantía solicitada) se refiere a las peticiones de los interesados; el cuarto (cuantía Administración) a la propuesta del Departamento que solicita el dictamen, y el último recuadro plasma la cuantía estimada por el Consejo de Estado, que no tiene en cuenta, en principio, las previsiones de aplicación de intereses legales, posibles actualización y otros criterios que pueden hacer variar ligeramente la cuantía total.

III. DATOS SOBRE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO

Los datos que se adjuntan en los siguientes cuadros han sido proporcionados a finales de 1994 y sobre ellos conviene hacer las siguientes aclaraciones:

El Gobierno vasco tiene cubiertos sus riesgos a través de pólizas de seguros y los cuadros adjuntos se cierran a 1 de septiembre de 1994, dividiéndose en dos períodos correspondientes a distintas pólizas: una que abarca el período 1989-1992 y otra desde 1992 a septiembre de 1994.

Se singularizan las tres áreas globalmente más sensibles: Sanidad (Osakidetza), Interior (policía) y Educación. Bajo la expresión «explotación» se identifica el resto de las áreas.

El cuadro que aparece bajo la rúbrica «reservas» se refiere a cantidades reclamadas pendientes todavía de decisión judicial. De los datos proporcionados parece deducirse que es la jurisdicción civil la que mayoritariamente ha intervenido.

Area	Período 89 al 92			
	Pagos		Reservas siniestros pendientes	
	Núm.	Importe	Núm.	Importe
Osakidetza	17	113.053.060	104	612.432.000
Interior.....	2	12.749.389	5	23.100.000
Educación	6	28.595.287	20	47.600.000
Explotación.....	2	4.394.199	3	4.200.000
TOTALES	27	158.791.935	132	687.332.000

<i>Area</i>	<i>Periodo 92 al 94</i>			
	<i>Pagos</i>		<i>Reservas siniestros pendientes</i>	
	<i>Núm.</i>	<i>Importe</i>	<i>Núm.</i>	<i>Importe</i>
Osakidetza	6	42.755.000	149	745.149.000
Interior.....	3	8.540.030	11	42.973.600
Educación	4	13.715.243	17	68.200.000
Explotación.....	2	12.332.032	4	10.000.000
TOTALES	15	77.360.305	181	866.322.600

Siniestralidad total del contrato por área

<i>Area</i>	<i>Pagos</i>	<i>Reservas</i>
Osakidetza	155.808.060	1.357.581.000
Interior.....	21.289.419	66.073.600
Educación	42.310.530	115.800.000
Explotación.....	16.726.231	14.200.000
TOTALES	236.152.240	1.553.654.600