

La responsabilidad civil frente a las Administraciones Públicas: la Administración como perjudicada

Matilde Carlón Ruiz

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Sumario: I. OBJETO DEL TRABAJO: PRECISIONES. II. LA RESPONSABILIDAD CIVIL FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DERIVADA DEL ILÍCITO CIVIL. A. La Administración perjudicada y el objeto de los daños y perjuicios. B. Régimen jurídico de la protección de las Administraciones Públicas frente a los *ilícitos civiles*: Peculiaridades. a) *Trámites administrativos previos al ejercicio de acciones civiles*. b) *El fuero territorial de las Administraciones Públicas*. C. Supuestos especiales de reclamación en vía civil por daños irrogados a la Administración: la acción de regreso frente a los funcionarios y el nuevo artículo 145.3 Ley 30/1992. III. LA RESPONSABILIDAD CIVIL FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DERIVADA DE ILÍCITO PENAL.

I. OBJETO DEL TRABAJO: PRECISIONES

La literatura administrativista se ha interesado desde siempre, y especialmente en los últimos tiempos ¹, por el estudio de los supuestos de responsabilidad extracontractual en los que una Administración Pública se ve implicada en el papel activo, es decir, como causante de los daños o perjuicios ocasionados a un particular o a otra Administración. Efectivamente, la evolución de un sistema civil de responsabilidad de la Administración hacia un sistema puramente administrativo ha sido objeto de múltiples estudios ², en los cuales el Capítulo X de la

¹ Vid. al respecto MARTÍN REBOLLO, L. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración en la Jurisprudencia*, Ed. Civitas, Madrid, 1977; LEGUINA VILLA, J. *La Responsabilidad civil de la Administración Pública*, Ed. Tecnos, Madrid, 1983; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, T. II y PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Administrativo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1992, T. I, págs. 597-627.

² Vid. PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 608-611, que atiende especialmente a la confusión entre la *responsabilidad administrativa* y la *responsabilidad civil de la Administración*. A este respecto, resulta especialmente interesante la obra de PANTALEÓN PRIETO, A. F. *Responsabilidad civil: Conflictos de Jurisdicción*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.

Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común ha abierto nuevas perspectivas recuperando otras viejas ³.

Sin embargo, no podemos olvidar que el fenómeno de la responsabilidad extracontractual, como cualquier otra realidad jurídica, puede estudiarse desde una doble perspectiva, activa o pasiva. Desde luego, la Administración Pública puede ser, y de hecho lo es con harta frecuencia en la medida en que interviene frecuentemente en el tráfico jurídico, causante de daños y perjuicios; pero también puede ser la parte perjudicada por actos cometidos por un particular o por otra Administración. Desde la perspectiva pasiva, la Administración ha de tener ocasión de proteger su posición para lograr la reparación de los daños y perjuicios que se le irrogan o, en su caso, la indemnización de los mismos. El objeto de estas reflexiones pretende, pues, indagar hasta qué punto el hecho de ser una Administración Pública la perjudicada en un supuesto de responsabilidad extracontractual influirá en la construcción del sistema de reparación y resarcimiento de los daños y perjuicios causados. Nuestro interés se orienta, en fin, por el afán de determinar si la Administración cuenta con un sistema propio, estrictamente administrativo, para la reparación de los daños y perjuicios que sufre o si, desde su posición pasiva, ha de conformarse, como un particular más, con los medios de defensa proporcionados por el Derecho Común. Medios de defensa que, por otra parte, han experimentado en los últimos tiempos una evolución favorecedora de la posición del perjudicado.

Sobre la base de lo anterior, pretendemos, sin embargo, perfilar aún más el objeto de nuestras reflexiones. La Administración Pública o, mejor dicho, las Administraciones Públicas, pueden sufrir daños o perjuicios que no tiene el deber de soportar, derivados de distintos tipos de *ilícitos*: *ilícitos penales*, de los que puede derivarse una responsabilidad civil paralela a la estrictamente penal; *ilícitos civiles* y lo que podríamos llamar *ilícitos administrativos*. La distinción entre estos dos últimos tipos de ilícitos viene dada, en principio ⁴, por el hecho de que ciertos

³ Así lo comprobaremos al tratar sobre la acción de regreso de la Administración frente a sus agentes y autoridades (*vid. infra* págs. 19 y ss.).

⁴ Como tendremos ocasión de destacar, la distinción entre un sistema administrativo de protección de la Administración frente a los daños y perjuicios sufridos y un sistema puramente civil no está siempre basada en la naturaleza demanial o puramente patrimonial de los bienes y derechos afectados. Así se puede observar en ciertas Leyes autonómicas de Patrimonio, del mismo modo que algunas sentencias de Jurisprudencia civil resuelven supuestos de reclamación de daños y perjuicios inferidos a una Administración Pública en sus bienes demaniales.

ámbitos del Patrimonio de las Administraciones, los bienes que constituyen el demanio público, cuentan por su propia naturaleza con un sistema de protección específico, que se articula a través del ejercicio de la potestad sancionatoria como una manifestación más del principio de autotutela de la Administración. Así pues, entendiendo que los daños y perjuicios ocasionados a este último tipo de bienes generan una responsabilidad que podríamos calificar de *administrativa*, cuantificada en un procedimiento administrativo y revisable ante la jurisdicción contencioso-administrativa ⁵, restringiremos a los efectos de nuestro estudio el objeto de estas reflexiones a lo que hemos llamado responsabilidad civil frente a la Administración, la cual puede derivar de ilícito civil o penal. Estudiaremos, en definitiva, en qué supuestos puede acudir una Administración Pública ante la Jurisdicción Civil o, en su caso, la Penal, en reclamación de la reparación o resarcimiento de los daños y perjuicios que ha sufrido, y en cuáles acude de hecho.

Sentadas las anteriores premisas, resulta obvio indicar que nuestro interés en este momento nos obliga a dejar al margen los supuestos de reclamación interadministrativa puesto que, si bien en ellos aparece una Administración Pública en la posición de perjudicada en su propio patrimonio por un acto de naturaleza extracontractual, el hecho de que sea otra Administración la causante de tal daño reconduce este tipo de supuestos al campo de la responsabilidad de la Administración ⁶.

II LA RESPONSABILIDAD CIVIL FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DERIVADA DE ILÍCITO CIVIL

A) La Administración perjudicada y el objeto de los daños y perjuicios

Como hemos adelantado en líneas anteriores, una Administración Pública puede verse perjudicada por un *ilícito civil*. Con esta expresión

⁵ Vid. al respecto FONT I LLOVET, A. «La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños», *RAP*, n.º 123, 1990, págs. 88 y ss. y, más recientemente, GONZÁLEZ CANO, M.ª I., «La exigencia de responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la infracción administrativa: exclusividad jurisdiccional y autotutela de la Administración», *REDA*, n.º 82, 1994, págs. 49-65.

⁶ Parece ser ésta la solución más razonable, por más que la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPC), haga referencia reiteradamente a los daños ocasionados por una Administración a un particular o particulares (Título X). Vid. al respecto, RIVERO YSERN, E. «La Responsabilidad civil frente a la Administración Pública», *RAP*, n.º 73, 1974, págs. 15-16.

queremos hacer referencia a aquellos supuestos en que un particular produce daños a los bienes o derechos no demaniales de una Administración, dado que es precisamente este carácter demanial el que posibilita, al menos en principio, que esos bienes y derechos se vean cubiertos por medios de protección y defensa estrictamente administrativos. Así pues, cuando es una Administración Pública el sujeto pasivo de un *ilícito civil*, el elemento subjetivo y objetivo de la relación extracontractual han de ser considerados simultáneamente de forma inevitable.

Efectivamente, para poder concebir la posibilidad de que una Administración Pública ejercite una acción civil ante los Tribunales civiles en defensa de sus bienes o derechos, hemos de partir de la clasificación clásica de los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de una Administración como puramente *patrimoniales o demaniales* ⁷, dado que estos últimos están dotados de un *plus* de protección administrativa que se manifiesta especialmente en el momento de ejercer su protección y defensa frente a los particulares. Así pues, si bien el total Patrimonio de una Administración se beneficia de una serie de mecanismos de protección privilegiados que se encuadran en la genérica potestad de autotutela de la Administración ⁸, los bienes y derechos de carácter demanial cuentan, por su propia naturaleza, con un sistema de protección ante los actos dañosos especialmente privilegiado. Para la reparación de los daños que en ellos se ocasionen, cuenta la Administración con el poderoso instrumento de la potestad sancionadora, de modo que la determinación de las reparaciones y de las indemnizaciones subsidiarias pertinentes se residencia en vía administrativa y, posteriormente, en su caso, contencioso-administrativa.

Bien al contrario, la Administración debe intentar la reparación de los daños que le son ocasionados en sus bienes y derechos estrictamente patrimoniales ante los Tribunales ordinarios, en principio como un particular más.

⁷ Sobre el origen y evolución de esta distinción o clasificación entre bienes demaniales y patrimoniales, *vid.* FUENTES BODELÓN, F. *Derecho Administrativo de los bienes*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1977. Sobre la actual configuración positiva de la misma, *vid.* PARADA VÁZQUEZ, R., *ob. cit.*, T. III, *Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, págs. 8-10.

⁸ *Vid.* el Capítulo I del Título I de la Ley de Patrimonio del Estado, Texto Articulado por Decreto 1002/1964, de 15 de abril, *Prerogativas de la Administración*, y el Capítulo III del Título I del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, *Conservación y Tutela* y, en sentido similar, las distintas Leyes de Patrimonio de las Comunidades Autónomas. Uno y otro texto legales hacen referencia a las potestades de inventario, registro, investigación, deslinde, desahucio y recuperación de oficio (*vid.* PARADA VÁZQUEZ, R., *ob. cit.*, T. III, págs. 22-31).

Esta distinción en los sistemas de reparación de los perjuicios producidos a los distintos tipos de bienes y derechos de las Administraciones parece clara cuando se hace referencia al Estado y a la Administración Local. Efectivamente, ni la Ley de Patrimonio del Estado, Texto Articulado de 15 de abril de 1964, ni el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de 13 de junio de 1986, recogen regulación específica alguna por lo que se refiere al régimen de protección de los bienes y derechos patrimoniales ⁹ de una y otra Administración ante posibles daños ocasionados por particulares. Como consecuencia de ello, para resolver este tipo de supuestos nos vemos obligados a acudir a las normas del Derecho Privado, tal y como se deduce de los artículos 2 y 6.2, respectivamente, de uno y otro texto legal ¹⁰. Sin embargo, esta nítida distinción entre los regímenes de protección de bienes patrimoniales y demaniales no siempre es atendida por la Jurisprudencia, y de hecho los Tribunales Civiles no siempre se resignan a dejar de conocer de supuestos en que un bien demanial, no patrimonial, ha sido dañado por un particular. Así, nos encontramos con sentencias de la Sala 1.^a del Tribunal Supremo como la que el 18 de noviembre de 1980 resolvió un litigio en el que el Ayuntamiento de La Unión reclamaba a unos particulares por los daños producidos en el Cementerio Municipal como consecuencia de la rotura del pantano de estériles perteneciente a los demandados ¹¹. El sistema administrativo de protección del demanio público debiera haber jugado en este supuesto.

En cualquier caso, la distinción demanial-patrimonial a la hora de articular su sistema de protección tampoco es clara cuando nos referimos a los Patrimonios de las Comunidades Autónomas, ya que sus normas reguladoras no siempre son coincidentes en este punto. Se puede

⁹ En el caso de las Corporaciones Locales y a los efectos de este estudio, debemos asimilar los bienes comunales a los patrimoniales, a pesar de lo discutido de su naturaleza jurídica, máxime después de la promulgación de la Constitución (art. 132). *Vid.* al respecto, NIETO GARCÍA, A. *Los bienes comunales*, Madrid, 1964 y CHACÓN ORTEGA, L. *Bienes, Derechos y Acciones de las Entidades Locales*, Ed. Bayer Hnos. S.A., Barcelona 1987, págs. 121-128.

¹⁰ El artículo 2 de la Ley de Patrimonio del Estado precisa que «los bienes y derechos del Patrimonio del Estado se regirán por la presente Ley y, subsidiariamente, por las normas del Derecho civil o mercantil», mientras que el artículo 6.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986 prescribe que «los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho Privado».

¹¹ *Aranzadi* 4143. Hemos de tener en cuenta que los cementerios municipales son bienes de dominio público o, más concretamente, «bienes de servicio público», tal y como dispone el artículo 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. *Vid.* al respecto, TOLLIVAR ALAS, L. *Dogma y realidad del Derecho mortuario*, IEAL, Madrid, 1983, págs. 3 y ss.

observar, en efecto, que si bien algunas Comunidades Autónomas han previsto en las normas reguladoras de sus Patrimonios un régimen administrativo de protección exclusivamente ceñido a los bienes demaniales¹², otras, o bien obvian la regulación de un sistema de protección específico de sus bienes y derechos frente a los particulares¹³, o bien engloban bajo aquel tipo de regímenes administrativos específicos tanto a los bienes demaniales como a los bienes puramente patrimoniales, de modo que los daños irrogados a cualquier tipo de bienes de este último grupo de Comunidades constituirán siempre lo que hemos venido en llamar un *ilícito administrativo*, y nunca un *ilícito civil* como los que ahora nos ocupan¹⁴.

¿Qué decir cuando la Administración que sufre daños en su patrimonio no es una Administración territorial? Se trata, pues, de indagar cuál ha de ser el régimen de protección, público o privado, de los bienes de las que podemos llamar Administraciones institucionales o instrumentales¹⁵. Esta cuestión cobra en los últimos tiempos especial rele-

¹² Vid. el artículo 37 de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, sobre el Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el cual «los particulares que por fraude o negligencia causen daños en el *dominio público* de la Generalidad o lo usurpen serán castigados con una multa, cuyo importe podrá establecerse entre el tanto y el doble del valor de lo usurpado o del perjuicio ocasionado, y obligados a reparar el daño y a restituir lo que hubieran sustraído. Estas responsabilidades se sustanciarán y ejecutarán *por vía administrativa*». En similar sentido se pronuncian el artículo 81 de la Ley de 12 de abril de 1985, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma Gallega; el 77 de la Ley 5/1987, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón y el 77 de la Ley 3/1992, de 30 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Murcia.

¹³ Vid., en este sentido, la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual no recoge regulación expresa alguna a este respecto, de modo que, la protección de los bienes patrimoniales se regirá por «las reglas generales de Derecho Privado», de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 de la misma Ley. En el mismo sentido debemos mencionar el caso de la Ley 3/1986, de 24 de octubre, del Patrimonio de la Generalitat de Valencia y el de la Ley 8/1987, de 28 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

¹⁴ Este es el caso de la Ley 14/1983, de 27 de julio, de Patrimonio de Euskadi (art. 34); la Ley Foral de 27 de septiembre de 1985, del Patrimonio de Navarra (art. 41); la Ley de 13 de noviembre de 1985, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (art. 36); la Ley 7/1986, de 23 de julio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (art. 21.3); la Ley 11/1990, de 17 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (art. 74); la Ley 2/1992, de 9 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura (arts. 22.2 y 23) y la Ley 1/1993, de 23 de marzo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja (arts. 33.3 y 34).

¹⁵ En relación con las diversas clasificaciones de los entes públicos, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *ob cit.*, T. I, págs. 381-428 y PARADA VÁZQUEZ, R., *ob cit.*, Madrid, 1993, T. II, *Organización y Empleo Público*.

vancia, por la adopción de formas de difícil calificación jurídica, pública o privada, por parte de este tipo de Administraciones Públicas, como expresión de un fenómeno que se ha venido en llamar la huida al Derecho Privado ¹⁶.

En todo caso, el problema se reduce a precisar si los bienes y derechos que contorman el patrimonio de una determinada Entidad no territorial son de su titularidad o son de la titularidad del Ente territorial del que son, directa o indirectamente, instrumentales. Hay quien entiende que los bienes demaniales siempre serán propiedad del Ente territorial, si bien los bienes patrimoniales pueden ser de titularidad del ente instrumental ¹⁷; Sin embargo, para otros autores puede hablarse de una «titularidad pública sobre los bienes —ya demaniales, patrimoniales o comunales—, que atañe a la titularidad de las Administraciones territoriales, no a la de sus organismos, y menos aún a sus sociedades o entes de gestión» ¹⁸.

¹⁶ Con la aprobación de la Ley General Presupuestaria (Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo de 23 de septiembre de 1988), en cuyo artículo 6.1.b) se clasifican como «Sociedad estatal» «las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica que por Ley hayan de ajustar sus actividades al Ordenamiento jurídico-privado», comienzan a proliferar este tipo de Administraciones instrumentales que podemos calificar como *híbridas*. La doctrina se ha ocupado del tema reiteradamente en los últimos tiempos; *vid.* al respecto, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. *Derecho Administrativo Económico*, Ed. La Ley, Madrid, 1988, T. 1, págs. 216-313 y, en especial, 237-249; SALA ARQUER, J. M. «Huida al Derecho Privado y huida del Derecho», *REDA*, n° 75, 1992, págs. 399-413; BORRAJO INIESTA, I. «El intento de huir del Derecho Administrativo», *REDA*, n° 80, 1993, págs. 233-249; SAZ CORDEIRO, S. DEL, «La huida del Derecho Administrativo: Últimas manifestaciones. Aplausos y críticas», *RAP*, n° 133, 1994, págs. 57-98; LAGUNA DE PAZ, J. C., *La renuncia de la Administración Pública al Derecho Administrativo*, *RAP*, n° 136, págs. 201-229; PARADA VÁZQUEZ, R., *ob. cit.*, T. II, págs. 226-264 y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *ob.*, *cit.*, T. I, págs. 415-423. Nuevas perspectivas abre, sin duda, a estas reflexiones la recientísima entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/1995, de 16 de junio, de Creación de determinadas Entidades de Derecho Público (BOE de 20 de junio de 1995), mediante el que se suprimen el Instituto Nacional de Industria (INI) y el Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) (art. 1°), a la vez que se crean dos nuevos Entes Públicos: la denominada «Agencia Industrial del Estado», Ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad, del tipo de los previstos en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria (art. 2) y la «Sociedad Estatal de Participaciones Industriales», del tipo de las ya mencionadas del artículo 6.1.b) de la misma Ley (art. 9). Uno y otro Entes se regirán, básicamente, por el Derecho Privado (arts. 2.1 y 11.1, respectivamente).

¹⁷ *Vid.* FUENTES BODELÓN, F. *Derecho Administrativo de los bienes*, *ob. cit.*, págs. 496-497.

¹⁸ BORRAJO INIESTA, I. «El intento de huir...», *ob. cit.*, pág. 237. Desde este punto de vista, y siempre que se entienda que al menos parte del patrimonio de un Ente instrumental pertenece al Ente territorial al que está adscrito, el régimen de protección de los bienes y derechos que lo conforman seguirá las reglas ya conocidas de protección del patrimonio de este último. Además, en este tipo de supuestos puede darse una interesante circunstancia a considerar: los entes instrumentales actuarán como administradores de bienes ajenos, y

En todo caso, parece arrojar nueva luz sobre esta cuestión la recién creada por Decreto-Ley de 16 de junio de 1995 de los dos nuevos Entes Públicos «Agencia Industrial del Estado» y «Sociedad Estatal de Participaciones Industriales», ya que uno y otro disponen de un «patrimonio propio distinto al del Estado» para el cumplimiento de sus fines, tal y como precisan, respectivamente, los artículos 4.1 y 11.1 del mencionado Decreto-Ley. Y será precisamente el Derecho Privado, por ser este ordenamiento al que están sometidos estos Entes a los que nos venimos refiriendo, el que regirá el sistema de protección del patrimonio de su titularidad¹⁹. De hecho, varias han sido las ocasiones en que los Tribunales ordinarios han resuelto en este sentido supuestos de este tipo: la Sala 1.ª del Tribunal Supremo ha conocido de reclamaciones de daños y perjuicios irrogados a bienes de Entidades de Derecho Público como la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE)²⁰ o a Empresas Públicas como «Hulleras del Norte, S.A.» (HUNOSA)²¹.

En definitiva, podemos afirmar, sin perjuicio de las inevitables excepciones, originadas por la tendencia de los Tribunales civiles a conocer todo supuesto que se les plantee, que la calificación como patrimo-

como tales habrán de responder mediante el procedimiento correspondiente, que se regirá por las reglas del Derecho Privado, de los daños que aquellos bienes puedan sufrir. Sobre apreciaciones como esta última basa BORRAJO INIESTA, I. «El intento de huir...», *ob. cit.*, págs. 237 y 245 y ss., su tesis según la cual la supuesta huida del Derecho por parte de las Administraciones Públicas materializada a través de la creación de Entes instrumentales sometidos al Derecho Privado no es tal. En este sentido, se opone a SALA ARQUER, J. M. «Huida al Derecho Privado...», *ob. cit.* y, por ello, es criticado por SAZ CORDERO, S. DEL, «La huida del Derecho Administrativo...», *ob. cit.*, págs. 74-78. En cualquier caso, la apreciación de aquel autor puede tener cabida en el nuevo artículo.145.3 Ley 30/1992 (*vid. infra*, pág. 20).

¹⁹ *Vid. supra* n. 16.

²⁰ Así, la STS de 11 de febrero de 1977 (*Aranzadi* 454), con la que se resolvió aplicando los artículos 1.902 y 1.903 del Código Civil un supuesto de reclamación por parte de RENFE de los daños causados en sus instalaciones y en una máquina de tren y de los perjuicios derivados de los retrasos en la circulación, producidos todos ellos como consecuencia de la colisión en un paso a nivel de la locomotora de un tren con un camión. Posteriormente, el 6 de febrero de 1987 (*Aranzadi* 689) y el 31 de octubre de 1991 (*Aranzadi* 7248), la misma Sala del Supremo resolvió sendos litigios derivados con ocasión de supuestos similares, en los que RENFE reclamaba sendas indemnizaciones por daños y perjuicios derivados de culpa extracontractual de acuerdo con las normas civiles.

²¹ La Sentencia de la Sala 1.ª del Tribunal Supremo de 4 de enero de 1982 (*Aranzadi* 178) resolvió un supuesto de reclamación interpuesta por la Entidad «Hulleras del Norte, S. A.» (HUNOSA) contra la «Compañía Telefónica Nacional de España» y otros por los daños y perjuicios producidos a aquélla por la destrucción en accidente de circulación de un puente elevado del ferrocarril minero. Para resolver el litigio, el Alto Tribunal aplicó los artículos 1.902 y 1.903 del CC.

nial de un determinado bien perteneciente a una Administración pública predetermina por sí misma la aplicación del régimen jurídico-privado a la hora de reparar o indemnizar los daños que en él pueda producir un particular. Así pues, cuando la perjudicada es una Administración, sólo cabe hablar de *ilícitos civiles* cuando no son demaniales los bienes perjudicados. Pero, y esto es indudable, las Administraciones pueden verse perjudicadas no sólo en sus bienes, sino también en sus derechos.

Efectivamente, los daños y perjuicios causados a una Administración pueden tener como objeto un determinado derecho que a ésta corresponde y así podemos mencionar litigios de reclamación extracontractual como el planteado por un Ayuntamiento por la paralización de las obras por él proyectadas como consecuencia del reiterado ejercicio de la acción interdictal de obra nueva por parte de unos particulares²² y otros, muy numerosos, en que el Estado pretende ser indemnizado por los emolumentos que hubo de satisfacer a un funcionario público durante el tiempo en que estuvo de baja como consecuencia de las lesiones que le ocasionó un particular²³. En definitiva, todos los variados bienes y derechos de que pueda ser titular una Administración deben ser objeto de protección y defensa en la medida en que puedan ser dañados.

Estas últimas reflexiones nos enfrentan con la discutible posibilidad de que una Administración Pública pueda reclamar por los daños y perjuicios morales de que pueda haber sido objeto. Las dificultades que pueden encontrarse en general a la hora de aceptar y, en su caso, cuantificar, las reclamaciones por este tipo de daños se acrecientan cuando el sujeto pasivo es una Administración. Sin embargo, creemos poder afirmar con RIVERO YSERN²⁴ que «no existe en nuestro Derecho ningún obstáculo para que el Estado, la Provincia o el Municipio puedan ac-

²² Con sentencia de la Sala 1.ª del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1990 (*Aranzadi* 5779), el Alto Tribunal resolvió la reclamación que el Ayuntamiento de Palafrugell planteó contra unos particulares que mediante el ejercicio reiterado y abusivo de la acción interdictal consiguieron paralizar las obras proyectadas por aquél para la creación y apertura de la Vía Turística de Calella. Respecto de la posibilidad de ejercitar interdictos contra las actuaciones de los Entes Locales, *vid.* CHACÓN ORTEGA, L., *ob. cit.*, págs. 380-383.

²³ Muchos supuestos de este tipo se resuelven en vía penal puesto que la responsabilidad civil exigida por el Estado se deriva de un determinado delito o falta (de imprudencia temeraria en la circulación de vehículos a motor; atentados...). A ellos haremos referencia con posterioridad. Sin embargo, la Sala 1.ª del Tribunal Supremo ha resuelto casos parecidos, ambos por lesiones producidas a Guardias Civiles en accidentes de circulación, en sendas sentencias de 2 de marzo de 1981 (*Aranzadi* 881); 25 de junio de 1983 (*Aranzadi* 3587) y 29 de septiembre de 1986 (*Aranzadi* 4922).

²⁴ *Vid.* RIVERO YSERN, E., «La Responsabilidad civil...», *ob. cit.*, págs. 11-12.

cionar ante los Tribunales, solicitando una indemnización por daños morales», dado que las Administraciones Públicas también «tienen un honor que defender». Al estudiar la responsabilidad derivada de *ilícito penal* volveremos sobre esta cuestión.

B. Régimen jurídico de la protección de las Administraciones Públicas frente a los *ilícitos civiles*: Peculiaridades

En definitiva, y como consecuencia de lo dicho hasta ahora, parece que las Administraciones Públicas de cualquier tipo que sean habrán de reclamar en vía civil, y acudiendo a las reglas del ordenamiento civil, por los daños y perjuicios, materiales y morales, que sufran en sus bienes o derechos de tipo patrimonial ²⁵. Así pues, se aplicarán las reglas de los artículos 1.902 y siguientes del Código Civil, sin perjuicio de aplicar en su caso las normas específicas que se hayan dictado para regular concretos supuestos de responsabilidad civil ²⁶.

Hasta aquí, parece que la Administración Pública cuenta con los mismos instrumentos jurídico-privados que un particular cuando pretende que se le reparen o indemnicen con los presupuestos objetivos más arriba descritos. Sin embargo, conviene destacar ahora dos tipos de peculiaridades ²⁷, de distinto calado, que distinguen la posición de la Administración frente a los Tribunales ordinarios de la de los particulares. Analicemos esta cuestión:

²⁵ En este sentido se pronuncia también RIVERO YSERN, E., *ob. cit.*, pág. 127 si bien este autor no perfila de forma acabada los criterios de la distinción de regímenes, civil y administrativo, con que cuenta la Administración para resarcirse de los daños que se le irrogan.

²⁶ En la actualidad existen varias Leyes especiales que regulan la reclamación de los daños y perjuicios derivados de determinados supuestos fuera del estricto marco del Código Civil. En estas leyes se observa una marcada tendencia a la objetivización de la responsabilidad: Ley sobre Uso y Circulación de Vehículos a Motor (Texto Refundido aprobado por Decreto de 21 de marzo de 1968 y reformado por Real Decreto Legislativo de 28 de junio de 1986); Ley de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960; Ley de 29 de abril de 1964, en coordinación con el Reglamento sobre Cobertura del Riesgo de Daños Nucleares, aprobado por Decreto de 22 de julio de 1967; Ley de Caza de 4 de abril de 1970 y su Reglamento de 25 de marzo de 1971 y Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 19 de julio de 1984. Al respecto, *vid.* Díez-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A. *Sistema de Derecho Civil*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990, V. II, págs. 636-646 y, en general, PASCUAL ESTEVILL, L., *Hacia un concepto actual de la Responsabilidad civil*, T. II, Ed. Bosch, Barcelona, 1989.

²⁷ Son más de dos las «peculiaridades» que la presencia de una Administración Pública en un proceso civil imprime en el mismo. *Vid.* al respecto, GALÁN URBANO, P. L., *Privilegios del Estado en el Proceso Civil de Declaración Español*, Ed. Departamento de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 1979, quien comenta especialidades en las reglas de determinación de la competencia; en el período de alegaciones; en el período probatorio y en relación con las costas procesales.

a) *Trámites administrativos previos al ejercicio de acciones civiles*

La Administración Pública, por su propia naturaleza, se distingue de los particulares cuando ejercita acciones ante los Tribunales civiles en que debe cumplir ciertos trámites previos. Hemos de destacar a este respecto ciertas especialidades del ámbito estatal y local. En efecto, cuando se trata de la Administración del Estado y partiendo del hecho de que su representación en juicio en litigios relativos al Patrimonio del Estado «será asumida por la Dirección General de lo Contencioso y los Abogados del Estado»²⁸, con carácter previo se le exigirá el cumplimiento de un trámite previsto en los artículos 144 de la Ley General Presupuestaria²⁹ y 15 del Reglamento Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso y Cuerpo de Abogados del Estado, de 27 de julio de 1943³⁰.

En el ámbito local, es el artículo 22.2.j) de la Ley de Bases del Régimen Local el que precisa que será atribución del Pleno de la Corporación Local «el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales».

b) *El fuero territorial de las Administraciones Públicas*

La reforma operada en el artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil por Ley 10/1992, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, ha ve-

²⁸ Art. 4.2 de la Ley de Patrimonio del Estado, completado por el artículo 37 de la vigente Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, de acuerdo con el cual «la representación y defensa de la Hacienda Pública ante los Jueces y Tribunales corresponde a los Abogados del Estado, bajo la dependencia y directrices de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, conforme a las disposiciones de su Estatuto Orgánico y demás que regulen la actuación en juicio». En palabras de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. *La Defensa en Derecho del Estado*, Ed. Civitas, Madrid, 1986, pág. 297, uno y otro artículo constituyen culminación y refrendo de todo un proceso en la medida en que «la defensa en juicio de la Hacienda Pública, la mejor defensa en juicio de la Hacienda Pública fue (...), la justificación última de la creación de la Dirección General de lo Contencioso y del propio Cuerpo de Abogados del Estado».

²⁹ Este artículo exige preceptivamente un informe de la Dirección General de lo Contencioso en todos los expedientes relativos a responsabilidades que se deriven por daños y perjuicios causados a los bienes y derechos de la Hacienda Pública.

³⁰ De acuerdo con este artículo, «cuando en cualquier Centro ministerial o directivo se estimase procedente deducir por parte del Estado alguna acción civil o criminal ante los Tribunales, se pasará el expediente general a la Dirección General de lo Contencioso en el plazo de quince días, a contar de la fecha del acuerdo, para que en su vista se proponga al Ministerio respectivo la resolución que corresponda. El expediente será devuelto al Centro de su procedencia tan luego como recaiga resolución definitiva firme en la vía judicial o se acuerde por el Ministerio del ramo no haber lugar a acudir a dicha vía. En el primer caso se acompañará copia de la resolución».

nido a zanjar una larga evolución doctrinal y jurisprudencial que llegó a considerar abolido el fuero territorial del Estado en los juicios civiles ³¹. Y no sólo ha venido a ratificar un privilegio que se había dado por derogado, sino que lo ha extendido de forma ciertamente inexplicable ³². En definitiva,

«Para el conocimiento y resolución de los procesos civiles *en que sean parte* ³³ el Estado, las Entidades Estatales de Derecho Público y los Órganos constitucionales, serán únicamente competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, en Ceuta o en Melilla.

La misma regla será de aplicación a las Comunidades Autónomas y Entidades de Derecho Público dependientes de las mismas. Ello no obstante, serán también competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en la capital de la Comunidad Autónoma en el caso de que la misma no sea capital de provincia.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será de aplicación a los juicios universales ni a los interdictos de obra nueva y obra ruinososa.»

Así pues, y centrándonos en el tipo de supuestos que nos ocupan, parece que la Administración perjudicada, sea el Estado, una Comunidad

³¹ Para seguir los términos de esta evolución, *Vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *ob. cit.*, págs. 71 y ss.; FERNÁNDEZ LÓPEZ, J. M.; ILLESCAS RUS, A. V. y otros «La Regla competencial de los Entes Públicos» en *La Reforma Procesal Civil por Ley 10/1992: Criterios Prácticos de Interpretación*, Ed. Dykinson, Madrid, 1992, págs. 111-139; MORENO CATENA, M., «La Reforma de la competencial territorial en el Proceso civil» en *Comentarios a la Ley 10/1992*, Ed. Forum, Oviedo, 1992, págs. 53-55 y TOLIVAR ALAS, L. y PUEYO MATEO, M. J., «La reafirmación del fuero territorial del Estado», *Actualidad civil*, n^{os} 20/16-22, de mayo de 1994, págs. 345-363 y, más recientemente, GUTIÉRREZ DELGADO, J. M., «El fuero territorial del Estado y otras entidades públicas: Historia, razón de ser y plena vigencia en nuestro ordenamiento», *RAP*, n^o 135, 1994, págs. 241-358. En este sentido, es especialmente interesante destacar el comentario que LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, J. F. «La Derogación del Fuero Territorial del Estado y de sus Organismos Autónomos y del Régimen especial de notificaciones», *REDA*, n^o 75, 1992, págs. 433-438, hace de sendas sentencias del Tribunal Supremo (Sala 1.^a) de 27 de enero y 25 de febrero de 1992, y a partir de las cuales considera abolido el fuero privilegiado del Estado por aplicación de la Disposición Derogatoria 1.^a de la LOPH de 1985.

³² Respecto de la extensión del privilegio a las Comunidades Autónomas, *vid.* FERNÁNDEZ LÓPEZ, J. M.; ILLESCAS RUS, A. V. y otros, *ob. cit.*, págs. 141-154 y TOLIVAR ALAS, L. y PUEYO MATEO, M. J., *ob. cit.*, págs. 354-356.

³³ Hay que destacar el hecho de que el precepto en cuestión se refiere a los litigios en que *sea parte* una Administración Pública, no exclusivamente aquéllos en que sea demandada.

Autónoma o una Entidad de Derecho Público dependiente de cualquiera de ellos, atraerá el fuero. Ello en sí mismo se ha venido considerando como un privilegio exorbitante de la Administración ³⁴, que en este punto se separaría injustificadamente de los particulares, perjudicándolos en su derecho fundamental al juez legal o natural. Sin embargo, entendemos que esta crítica valoración del fuero territorial de la Administración puede ser matizada en supuestos de responsabilidad civil extracontractual en que ésta sea parte como demandante, supuesto no excluido por el artículo transcrito.

Cuando la Administración reclama en vía civil por los daños y perjuicios que se le han ocasionado a sus bienes o derechos, su posición de perjudicada, al menos *a priori*, podría justificar la atracción del fuero, en la medida en que con este fuero se tendería a proteger la posición de la víctima ³⁵. Sin embargo, la defensa de esta postura partiría indudablemente de su extensión a todo supuesto de responsabilidad civil extracontractual, sin partir en ningún caso del dato del carácter administrativo de la parte demandante, lo cual sería en sí mismo discriminatorio. Además, ello no impide la valoración negativa de este privilegio en su extensión generalizada a todo tipo de litigio en que la Administración se involucre ante los Tribunales ordinarios.

³⁴ Se muestran especialmente críticos con este «privilegio» FERNÁNDEZ LÓPEZ, J. M.; ILLESCAS RUS, A. V. y otros, *ob. cit.*, págs. 154-179. y TOLIVAR ALAS, L. y PUEYO MATEO, M. J., *ob. cit.*. No obstante, los planteamientos al respecto de MORENO CATENA, M., *ob. cit.*, pág. 56, y de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. «La Defensa en Derecho de las Administraciones Públicas», en *RAP* n° 121, 1990, págs. 7-51, y en especial 22-25, son menos críticos ya que, mientras que aquel considera que como efecto de esta nueva regla del artículo 71 LEC «la competencia territorial sólo recibe un desplazamiento eventual», éste entiende que el viejo privilegio tiene «un significado por demás relativo». También justificando el privilegio, GUTIERREZ DELGADO, J. M., «El fuero territorial del Estado...», *ob. cit.*, págs. 350 y ss., quien se apoya en el ATCo de 26 de octubre de 1993, de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de Primera Instancia de Tarrasa sobre el artículo 71 LEC en la redacción dada por Ley 20/1992, de 30 de abril.

³⁵ *Vid.* a este respecto la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas desde la famosa sentencia dictada en el caso de las Minas de Potasio de Alsacia (Asunto 21/76, 30 de noviembre), en la cual se precisó que *el lugar de producción de los daños* recogido como criterio determinante de la competencia judicial internacional en supuestos de responsabilidad civil extracontractual en el artículo 5.3 del Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 debía ser traducido en un derecho de opción en manos del demandante entre el lugar de causación y el de manifestación de los daños. Con estos planteamientos, que sería deseable fuesen aceptados en el ámbito interno para la determinación de la competencia territorial, como ya hemos tenido ocasión de argumentar (*vid.* CARLÓN RUIZ, M., *Competencia Territorial y responsabilidad extracontractual. Perspectivas constitucional y comunitaria*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1995), podríamos afirmar que en el tipo de supuestos que tratamos no constituiría un privilegio exorbitante de la Administración la atracción del fuero, siempre y cuando éste coincidiese con el lugar de producción de los efectos dañosos.

C. Supuestos especiales de reclamación en vía civil por daños irrogados a la Administración: la acción de regreso frente a los funcionarios y el nuevo artículo 145.3 Ley 30/1992

Partiendo del hecho de que las Administraciones Públicas pueden causar lesiones en los bienes y derechos de los particulares que deben ser indemnizadas en tanto en cuanto sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos ³⁶, cabe afirmar que en la mayoría de los supuestos los daños causados por la Administración tendrán su origen directo en la actuación de las autoridades y personal a su servicio. A este respecto, prevé el artículo 145.1 de la nueva LRJPC que, «para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio» ³⁷. Pero, ¿cómo puede resarcirse la Administración de los perjuicios que ha sufrido al tener que indemnizar a un particular por los daños que le ha causado una autoridad o agente suyo? Se trata, pues, de articular una acción *de regreso* que permita a la Administración repetir frente a sus autoridades o agentes por los daños directos o indirectos que ha sufrido ³⁸. Y se tratará, desde luego, de una acción civil.

³⁶ Art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Vid. Capítulo I del Título X de la Ley, *De la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*.

³⁷ Hemos de tener en cuenta además que el nuevo artículo 146 de la Ley prevé la posibilidad de que los particulares exijan directamente la responsabilidad civil y penal del *personal al servicio de las Administraciones Públicas* de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente. Obsérvese que esta nueva redacción excluye la exigencia directa de responsabilidad civil o penal a las autoridades, a diferencia de lo que ocurría en el artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1956. Así lo entienden LEGUINA VILLA, J., «La Responsabilidad Patrimonial de la Administración», en *Comentarios a la Ley 30/1992*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992, pág. 407, y PARADA VÁZQUEZ, R., *ob. cit.*, T. II, pág. 478, si bien BLASCO ESTEVE, A., *Comentarios a la Ley 30/1992 (Título X)*, Ed. Cárperi, Madrid, 1992, pág. 435, considera que esta posibilidad de que los particulares exijan directamente la responsabilidad a los agentes públicos ha desaparecido en la nueva Ley.

³⁸ En relación con esta *acción de regreso*, precisa BLASCO ESTEVE, A., *ob. cit.*, pág. 435, que se trata de «una posibilidad prácticamente inédita en la práctica administrativa, ya que las Administraciones no ejercitan nunca dicha acción, con o que el funcionario culpable queda impune, el servicio sigue funcionando igual de mal y el erario público es gravado innecesariamente. Un correcto funcionamiento de la institución resarcitoria exige sin duda la puesta en práctica de esta acción de regreso para corregir los abusos de algunos agentes públicos y la impunidad en que siempre quedan».

El 5 de abril de 1904³⁹ se aprobó bajo el Gobierno de Antonio Maura una Ley para exigir la responsabilidad civil de los funcionarios, siempre y cuando éstos hubiesen infringido algún precepto legal cuyo cumplimiento se les hubiese exigido por escrito y que la acción se ejercitase en el plazo de un año. Posteriormente, el artículo 42.4 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (Texto Refundido por Decreto de 26 de julio de 1956) preveía la posibilidad de pasar el tanto de culpa derivado de una falta personal del funcionario causante de perjuicios a la propia Administración a los Tribunales ordinarios. Sin embargo, no fue hasta la aprobación de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas que se reguló de forma exhaustiva esta cuestión, si bien con cierta imprecisión⁴⁰.

Desde luego, y así se dispone en el apartado 2 del artículo 145, «la Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados podrá exigir de sus Autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubiesen incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa la instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca⁴¹». Pero lo importante a los efectos de estas reflexiones, es que estos procedimientos administrativos de exigencia de responsabilidad se entenderán «sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes⁴²».

³⁹ Reglamento de 23 de septiembre de 1904. *Vid.* al respecto el comentario a esta regulación en GUAITA, A., *El proceso de responsabilidad civil de los funcionarios administrativos*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1953 y la referencia al mismo en PARADA VÁZQUEZ, R., *ob. cit.*, T. II, pág. 477.

⁴⁰ *Vid.* en relación con los nuevos artículos 145 y 146 de la Ley 30/1992 LEGUINA VILLA, J., *ob. cit.*, págs. 407-408; BLASCO ESTEVE, A., *ob. cit.*, pág. 435 y PARADA VÁZQUEZ, R., *ob. cit.*, T. III, págs. 478-479.

Por nuestra parte, entendemos que el artículo 145, en sus apartados 1 y 2, regula un único tipo de supuestos, los de causación de daños a los particulares por parte de autoridades o personal al servicio de una Administración Pública, mientras que el tercer apartado de este mismo artículo se refiere a los daños y perjuicios directamente causados en los bienes o derechos de una Administración Pública por sus Autoridades y demás personal concurriendo dolo, culpa o negligencia grave. El artículo 146 se refiere, sin embargo, a la exigencia de responsabilidades civiles y penales, lo cual obliga a entender que las responsabilidades previstas en el anterior artículo eran puramente administrativas.

⁴¹ El Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, regula los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial y, concretamente en su Capítulo V, los *Procedimientos para la exigencia de la responsabilidad patrimonial de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Cuando se trate de la exigencia de *Responsabilidad por daños y perjuicios causados a los particulares*, del tipo de la regulada en el artículo 145.1 y 2 LRJPC que tratamos, se aplicará el procedimiento previsto en el artículo 19 de este Reglamento.

⁴² Entendemos que esta remisión del apartado 5 del artículo 145 hace referencia tanto a las responsabilidades civiles como penales, aún cuando LEGUINA VILLA, J., *ob. cit.*, pág. 408,

También es de aplicación esta posibilidad de remisión a los Tribunales ordinarios a los supuestos previstos en el tercer apartado del repetido artículo 145 de la nueva Ley, de acuerdo con el cual «podrá la Administración instruir igual procedimiento a las Autoridades y demás personal a su servicio por los daños o perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, culpa o negligencia grave⁴³». La instrucción de un procedimiento administrativo al respecto no cierra las vías civil y penal, dado que, como señala PARADA VÁZQUEZ, no se trata de un expediente disciplinario, sino de responsabilidad, «y que no se traduce en una sanción disciplinaria, sino de daños y perjuicios»⁴⁴.

III. LA RESPONSABILIDAD CIVIL FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DERIVADA DE ILÍCITO PENAL

Avanzamos al comienzo de estas reflexiones que la responsabilidad civil frente a la Administración podía tener su origen en un *ilícito penal*. Efectivamente, de un delito o falta no sólo se derivan consecuencias de carácter estrictamente penal, como son la pena y las medidas de seguridad, sino también consecuencias civiles de carácter reparador⁴⁵. Así pues, de todo delito o falta de que puedan ser objeto, directa o indirectamente, bienes o derechos de una Administración Pública, se derivarán también responsabilidades civiles frente a ella.

entiende que se refiere exclusivamente a lo penal. De nuestra misma opinión es BLASCO ESTEVE, A., ob. cit., pág. 435, si bien este autor entiende que este último apartado del artículo 145 debe ser interpretado junto con el 146, opinión que no compartimos (*Vid. supra* n. 36 *in fine*).

⁴³ Por el ya citado Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, se ha regulado concretamente el procedimiento de exigencia de la *Responsabilidad por daños y perjuicios causados a las Administraciones Públicas*, previsto en su artículo 20. De acuerdo con este artículo en su primer apartado, «la Administración Pública correspondiente podrá exigir de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por los daños y perjuicios causados a la misma mediando dolo, culpa o negligencia grave, de conformidad con lo previsto en los artículos 145 y 146 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 21 de este Reglamento». Esta remisión a los artículos 145 y 146 LRJPC no es por sí misma suficientemente precisa. Y ello es así no sólo porque el procedimiento correspondiente a la exigencia de responsabilidades del tipo de las reguladas en los dos primeros apartados del artículo 145 es, como vimos, el recogido en el artículo 19 de este mismo Reglamento, sino también porque el artículo 146 se refiere a la exigencia de responsabilidades civiles y penales, la determinación de las cuales será competencia de los Tribunales ordinarios correspondientes, y nunca de una Administración Pública.

⁴⁴ *Vid.* PARADA VÁZQUEZ, R., ob. cit., T. III, pág. 478.

⁴⁵ *Vid.* RODRÍGUEZ DEVESA, J. M., *Derecho Penal Español* (puesta al día por SERRANO GÓMEZ, A.), Ed. Dykinson, Madrid, 1991, T. I, Parte General, págs. 1035 y 1050 y MORILLAS CUEVAS, L., *Teoría de las consecuencias jurídicas del delito*, Ed. Tecnos, Madrid, 1991, págs. 137-176.

Tal y como establece el artículo 1.092 del Código Civil, las obligaciones civiles que nazcan de los delitos o faltas se regirán por las disposiciones del Código Penal ⁴⁶. Esta afirmación nos obliga a acudir a dos lugares distintos de este Código: el Capítulo II del Título II del Libro I (arts. 19-22), *De las personas responsables civilmente de los delitos y faltas*, y el Título IV del mismo Libro I (arts. 101-111), *De la responsabilidad civil y de las costas procesales* ⁴⁷. Además debemos completar este cuadro normativo haciendo referencia a los artículos 106 a 117 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en los cuales se precisa que «las acciones que nacen de un delito o falta podrán ejercitarse junta o separadamente; pero mientras estuviese pendiente la acción penal no se ejercitará la civil con separación hasta que aquélla haya sido resuelta en sentencia firme ⁴⁸», de lo cual se deduce que también podrán conocer de la responsabilidad civil derivada de *ilícito penal* los Tribunales civiles ⁴⁹.

En definitiva, el interés de nuestras reflexiones se centra en precisar de qué delitos o faltas tipificados en el Código Penal se derivan responsabilidades civiles a favor de una Administración Pública o, lo que es lo mismo, cuándo podrá una Administración Pública ser considerada como perjudicada civilmente por la comisión de un delito o falta. Este último comentario cobra pleno sentido cuando advertimos que no siempre ha de coincidir el perjudicado desde el punto de vista penal con el perjudicado civil generados por un mismo delito o falta.

⁴⁶ Con fecha de 24 de noviembre de 1995 se ha publicado en el BOE la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, tras un complejo procedimiento de aprobación, que entrará en vigor a los 6 meses de su publicación (Disposición Final 7.ª). Teniendo en cuenta esta circunstancia, conservaremos la estructura original de este trabajo, elaborado sobre la base del anterior Código Penal, aprobado por Decreto 3906/1973, de 14 de septiembre, Texto Refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre. En todo caso, haremos referencia en cada momento a las novedades introducidas por el nuevo Código en el ámbito que a nosotros ahora interesa, algunas de las cuales presentan cierto interés.

⁴⁷ La recientemente aprobada Ley Orgánica del Código Penal de 24 de noviembre de 1995 contiene un Título, el V del Libro I, que trata *De la responsabilidad civil derivada de los delitos y faltas y de las costas procesales* (arts. 109-126). Si bien desde el punto de vista material este nuevo Título no aporta grandes novedades, con él se ha ganado mucho por lo que a la sistemática del Código se refiere. Efectivamente, se engloban ahora en este Título únicas cuestiones como *La responsabilidad civil y su extensión* (Capítulo I); *Las personas civilmente responsables* (Capítulo II) y *El cumplimiento de la responsabilidad civil y demás penas pecuniarias* (Capítulo IV).

⁴⁸ Salvo lo dispuesto para las cuestiones prejudiciales en los artículos 4-6 de la misma Ley (art. 11 LEC).

⁴⁹ En el mismo sentido, el propio art. 109.2 del nuevo Código precisa que «el perjudicado podrá optar, en todo caso, por exigir la responsabilidad civil ante la Jurisdicción Civil». *Vid. supra* n. 23.

Efectivamente, podemos encontrar en el Código Penal ciertos tipos de delitos o faltas caracterizados por el hecho de que el objeto delictivo es de titularidad pública. Así, podemos hacer referencia a los delitos contra la seguridad exterior del Estado ⁵⁰; incluyendo los delitos de traición, los que comprometen la paz y seguridad del Estado, los relativos a la defensa nacional...; a los delitos contra la seguridad interior del Estado ⁵¹, incluyendo los delitos contra el Jefe del Estado y otros representantes de las instituciones públicas, delitos de rebelión, delitos de atentados contra la autoridad ⁵², resistencia y desobediencia, sedición, desórdenes públicos ⁵³...; a las falsedades ⁵⁴, incluyendo las falsificaciones de firmas, estampillas,

⁵⁰ Título I del Libro II CP. En el Libro II del nuevo Código Penal se recogen en tres Títulos distintos, el XXI, *Delitos contra la Constitución*; el XXII, *Delitos contra el Orden Público* y el XXIII, *De los delitos de traición y contra la Paz o la Independencia del Estado, y relativos a la Defensa Nacional*, muchos de los delitos ya definidos en el actual Código como Delitos contra la Seguridad Exterior e Interior del Estado. Así, podemos mencionar el delito de rebelión (arts. 472-484); los delitos contra la Corona (arts. 485-491); contra las Instituciones del Estado (arts. 492-505); delito de usurpación de atribuciones (arts. 506-509); la sedición (arts. 544-549); de ultrajes a España (art. 543); de atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de resistencia y desobediencia (arts. 550-556); de desórdenes públicos (arts. 557-561); de terrorismo (arts. 571-580); de traición (arts. 581-588); delitos contra el deber de prestación del servicio militar (art. 604)...

Sin embargo, aparecen también en el nuevo Código importantes novedades de nuestro interés, como la regulación en el propio Código de varios delitos contra el deber de cumplimiento de la prestación social sustitutoria (arts. 527-528), ya recogidos con anterioridad en la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre.

⁵¹ Título II del Libro II del antiguo Código Penal y ahora englobados en los Títulos ya desglosados en la nota anterior.

⁵² A este respecto resulta especialmente interesante la STS de 28 de noviembre de 1974 (*Aranzadi* 4905), en la que se resolvió un litigio por atentado a tres Guardias Civiles declarando al Estado como «perjudicado por el delito cometido y ya no sólo como tercero, es decir, como extraño al hecho o relación jurídica de que se trate, sino de un modo mucho más directo, inmediato y manifestado concretamente en su propio seno si bien polarizado en la persona física que sufrió en sí misma el daño, pero que era órgano o al menos miembro de uno de los órganos del Estado».

⁵³ El artículo 249 del antiguo Código pena a quienes ocasionen desperfectos en los caminos de hierro y líneas telegráficas o telefónicas. De contenido parecido, aun cuando más explícito y exhaustivo, es el artículo 560 del nuevo Código Penal, en el cual se pena, con prisión de 1 a 5 años, la causación de daños o desperfectos en las líneas de telecomunicaciones, en las vías férreas, en las conducciones o transmisiones de agua, gas o electricidad o, en general, la causación de alarma, paralización o entorpecimiento de cualquier servicio público o de defensa.

⁵⁴ Título III del Libro II CP y Título XVIII del Libro II del nuevo Código Civil de noviembre de 1995.

moneda ⁵⁵ y documentos de carácter público; a los delitos contra la Hacienda Pública ⁵⁶; a los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos⁵⁷, destacando entre ellos los de prevaricación, cohecho ⁵⁸ y malversación de caudales públicos ⁵⁹; a determinados delitos

⁵⁵ En STS de 23 de marzo de 1977 (*Aranzadi* 1762) se resolvió conceder al Estado Español y al Banco de España una indemnización de 28.000 pesetas como consecuencia de la comisión de un delito de fabricación y venta de moneda falsa.

⁵⁶ Título VI del Libro II CP, si bien en el nuevo Código Pena] aparece un Título único, el XIV, para estos delitos y aquellos contra la Seguridad Social. *Vid.* al respecto, APARICIO PÉREZ, A. *Delitos contra la Hacienda Pública*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1990 y SSTS de 30 de enero de 1991 (*Aranzadi* 469), por impago del Impuesto de Sociedades, y de 9 de febrero del mismo año, por impago del impuesto sobre el lujo. En ambas se impuso la obligación de indemnizar al Estado.

En muchas ocasiones, estos delitos contra la Hacienda Pública aparecen en concurso con el de apropiación indebida. Así, en las SSTS de 25 de septiembre de 1990 (*Aranzadi* 7238) y de 10 de abril de 1992 (*Aranzadi* 2962), ésta última muy interesante puesto que se trataba de un supuesto de defraudación al Estado por parte de un concesionario de aparcamiento.

Por otra parte, podríamos considerar dentro de este grupo de delitos los de contrabando, regulados por una Ley Especial, LO 7/1982, de 13 de julio, y en cuyo artículo 4º se dispone que «la responsabilidad civil que proceda declarar a favor del Estado, derivada de los delitos de contrabando, se extenderá, en su caso, al valor de la deuda tributaria defraudada». En aplicación de esta Ley se han dictado las siguientes sentencias con pronunciamientos expresos en relación con la necesaria indemnización al Estado: de 1 de julio de 1988 (*Aranzadi* 5643); de 26 de junio de 1989 (*Aranzadi* 5225); de 19 de diciembre de 1989 (*Aranzadi* 9679) y de 24 de septiembre de 1990 (*Aranzadi* 7216).

⁵⁷ Título VII del Libro II CP anterior. Como novedad en el reciente Código Penal se recoge un Título completo, el XIX del Libro II, que regula los *Delitos contra de Administración Pública* (arts. 404-445), incluyendo diversos delitos como los de *prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos; abandono del destino y omisión del deber de perseguir delitos; desobediencia y denegación de auxilio; infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos; cohecho; tráfico de influencias; malversación; fraudes y exacciones ilegales; negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y abusos en el ejercicio de su función*. *Vid.* al respecto RODRÍGUEZ DEVESA, J. M., *ob. cit.*, T. II, Parte Especial, págs. 1121-1208. En este tipo de delitos, la Administración puede verse perjudicada de manera directa, por el objeto mismo del delito, o indirectamente, dado el carácter público de la función y prerrogativas de que se beneficia el culpable para cometer el delito o falta.

⁵⁸ *Vid.* al respecto, las indemnizaciones que se concedieron en favor del Estado en las SSTS de 14 de diciembre de 1963 (*Aranzadi* 4988) y 28 de octubre de 1972 (*Aranzadi* 4485).

⁵⁹ *Vid.* SSTS de 13 de mayo de 1959 (*Aranzadi* 2208), de 24 de octubre de 1978 (*Aranzadi* 3297), de 9 de octubre de 1991 (*Aranzadi* 7587) y de 1 de febrero de 1995 (*Aranzadi* 719), siendo en esta última beneficiarios de la indemnización varios Ayuntamientos.

En múltiples ocasiones, el delito de malversación de caudales públicos se comete en concurso con el de cohecho (SSTS de 2 de noviembre de 1963, *Aranzadi* 4417 y 1 de febrero de 1964, *Aranzadi* 1072) o con éste y el de falsedades (SSTS de 9 de mayo de 1963, *Aranzadi* 2314 y 22 de noviembre de 1990, *Aranzadi* 9140). Precisamente a estos tipos delictivos hace referencia BORAJO INIESTA, I., «El intento de huir del Derecho...», *ob. cit.*, págs. 245-247, para calificar la conducta de los administradores de los entes y sociedades que forman el sector público, en tanto en cuanto son administradores de patrimonios públicos.

de daños ⁶⁰; al delito de incendio ⁶¹...

Sin embargo, puede ocurrir también que el objeto del delito o falta no sea propiamente un bien o derecho de titularidad pública, sino que el perjuicio surja para una Administración Pública de forma indirecta a partir de cualquier tipo delictivo. Así, encontramos múltiples ejemplos en la Jurisprudencia civil y criminal de reclamación de daños y perjuicios por parte de una Administración, en cuanto a tercero, por gastos que hubo de hacer, en el ejercicio de sus funciones, pero como consecuencia de hechos delictivos de un particular ⁶²; o por los gastos médicos y los salarios que hubo de sufragar durante el tiempo de baja de un

⁶⁰ El artículo 558 del antiguo CP se refiere a los daños «en un archivo, registro, museo, biblioteca, gabinete científico, institución análoga o en el patrimonio histórico-artístico nacional» (ap. 5º) y «en puentes, caminos, paseos u otros bienes de uso público o comunal» (ap. 6º), mientras que el artículo 561 pena la destrucción o deterioro de pinturas, estatuas u otros monumentos públicos, de utilidad u ornato.

En el nuevo Código de 24 de noviembre de 1995 se recogen ciertas novedades en esta cuestión. Aparece, en efecto, dos Títulos nuevos: el XIII del Libro II, sobre los Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico (arts. 234-304), entre los que destaca los delitos de daños «en bienes de dominio que afecten a bienes de dominio o uso público o comunal» (art. 263 en relación con el 264.4º) y el XVI del mismo Libro, que trata *De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente* (arts. 319-340), incluyendo los *delitos relativos a la protección de la flora y fauna*» (Capítulo IV). Entre los delitos regulados en este último Título destaca el delito de «daños en un archivo, registro, museo, biblioteca, centros docentes, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, así como yacimientos arqueológicos», penado con prisión de uno a tres años y multa de doce a veinticuatro meses, sin perjuicio de que, «en este caso, los Jueces o Tribunales podrán ordenar, a cargo del autor del daño, la adopción de medidas encaminadas a restaurar, en lo posible, el bien dañado».

⁶¹ El artículo 547.1º del anterior CP precisa que serán castigados con la pena de reclusión mayor los que incendiaren arsenal, astillero, almacén, fábrica de pólvora o pirotecnia militar, parque de artillería, archivo o museo general del Estado» (*Vid.* STS, Sala 1.ª, de 27 de marzo de 1982, *Aranzadi* 1506). La pena será de prisión mayor para «los que incendiaren un edificio público si el valor del daño excediere de 250.000 pesetas» (art. 549.1º). El nuevo Código dedica un Capítulo, el II, del Título XVII, *De los delitos contra la seguridad colectiva* (arts. 351 y ss.), a este tipo de delitos, si bien regula con especial atención los de incendio forestal. De este último tipo de incendios tratan los artículos 553. bis.a); b) y c) del viejo CP, y en su aplicación, la STS de 16 de enero de 1968 (*Aranzadi* 385) resolvió conceder en favor del Patrimonio Forestal del Estado una indemnización para la reparación de los daños y perjuicios ocasionados mediante incendio no autorizado en un monte público.

⁶² Hay numerosas sentencias de la Sala de lo Criminal del Tribunal Supremo que reconocen el derecho del Instituto Nacional de Previsión ha ser indemnizado por los gastos médicos derivados de la atención prestada a las víctimas de distintos delitos: SSTS de 17 de diciembre de 1963 (*Aranzadi* 5068); de 25 de mayo de 1964 (*Aranzadi* 2756); de 27 de mayo de 1964 (*Aranzadi* 2781); de 28 de enero de 1967 (*Aranzadi* 227); de 4 de junio de 1976 (*Aranzadi* 2897) y de 7 de junio de 1983 (*Aranzadi* 3091).

agente suyo producido como consecuencia de un delito contra su persona ⁶³.

En definitiva, de acuerdo con el artículo 101 CP, la responsabilidad civil derivada de *ilícito penal* engloba la restitución, la reparación del daño causado y la indemnización de perjuicios, entendiéndose por estos últimos no sólo los materiales, sino también los morales ⁶⁴. Además, la reparación del daño y la indemnización de perjuicios se satisfarán en primer lugar en el caso de que los bienes del penado no fueren bastantes para cubrir todas las responsabilidades pecuniarias (art. 111 CP) ⁶⁵.

Sin embargo, y a diferencia de lo que hemos visto que ocurre cuando una Administración Pública es perjudicada por un *ilícito civil*, su po-

⁶³ La mayoría de los supuestos resueltos en este sentido tenían su origen en delitos de imprudencia temeraria en la conducción de vehículos a motor con resultado de muerte o lesiones de Agentes de la Guardia Civil, Policías o Militares. *Vid.* SSTS de 13 de mayo de 1975 (Aranzadi 2083); de 12 de mayo de 1978 (Aranzadi 1941); de 13 de diciembre de 1983 (Aranzadi 6522); de 12 de junio de 1989 (Aranzadi 5094); de 11 de diciembre de 1989 (Aranzadi 9527); de 26 de diciembre de 1989 (Aranzadi 9791); de 10 de mayo de 1990 (Aranzadi 3894).

En otras ocasiones, los daños a los agentes de la autoridad tienen su origen en verdaderos delitos contra su persona, en cuanto tales, si bien la reclamación de indemnización por parte de la Administración Pública se basa, de forma indirecta, en los salarios satisfechos a los agentes durante el tiempo de baja. *Vid.* SSTS de 20 de septiembre de 1982 (Aranzadi 4948), 22 de marzo de 1988 (Aranzadi 2072) y 2 de diciembre de 1988 (Aranzadi 9358), en relación con delitos de resistencia a la Autoridad; STS de 9 de julio de 1990 (Aranzadi 6262), en relación con un delito de atentado, siendo beneficiarios de la indemnización correspondiente el Instituto Nacional de la Salud y dos Ayuntamientos.

⁶⁴ El artículo 110.3.º del nuevo Código es más explícito en este sentido puesto que prescribe que la responsabilidad civil derivada de ilícito penal comprende «la indemnización de perjuicios *materiales y morales*», respecto de la cual precisa que «comprenderá no sólo los que se hubieran causado al agraviado, sino también los que se hubieran irrogado a sus familiares o a terceros» (art. 113).

En este sentido, y por lo que se refiere a la posibilidad de indemnizar a una Administración por daños morales, resulta interesante transcribir parte de los Fundamentos de Derecho de una sentencia muy reciente, de 1 de febrero de 1995 (Aranzadi 719), que resolvió un supuesto de sustracción de dinero de un Ayuntamiento por parte del Secretario del mismo: «En relación con el *"bien jurídico" protegido* por el precepto, es obvio que ha sido vulnerado con la conducta que, como probada, se relata en la narración histórica, tanto en los aspectos objetivos de aquél, el denominado «interés fiscal», en clara referencia al interés patrimonial del «Tesoro Público», representado en el supuesto por el de una agrupación de municipios y el relativo a la «eficiencia del servicio público», cuyo deterioro y menoscabo resulta indiscutible cuando se le priva de los fondos precisos para su ejercicio, como en los aspectos *"subjetivos"*, *"prestigio de la Administración"* y *"deber de probidad del funcionario"*. Indudablemente, los daños producidos en estos aspectos subjetivos podrán ser calificados como «daños morales» de la Administración Pública (*vid. supra* pág. 11) y serán indemnizables como tales, incluso cuando los sufra de manera indirecta en el sentido del citado artículo 113.

⁶⁵ El nuevo código recoge idéntica previsión en el artículo 125.1.º

sición de perjudicada en un *ilícito penal* no trae consigo consecuencias destacables de tipo procesal. Ello no obstante, no podemos dejar de apuntar como conclusión de estas reflexiones que la implicación de una Administración Pública en un supuesto de responsabilidad extracontractual, aun cuando venga regido por el ordenamiento general, civil o penal, genera ciertas especialidades que separan su posición, no siempre justificadamente, de la de cualquier particular.

II. Sección Crónicas

