

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA.

**ANÁLISIS DE DICHA FIGURA EN EL SISTEMA JURÍDICO
ESPAÑOL CON LA FINALIDAD DE CONTRASTARLO CON LA
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL
SISTEMA JURÍDICO MEXICANO CONTENIDA EN EL ARTÍCULO
113 CONSTITUCIONAL.**

Everardo Maya Arias.

Julio de 2014.

El presente trabajo tiene se elabora atendiendo el contenido del Acuerdo General de Administración III/2008, toda vez que soy beneficiario de una Beca por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacando que entre los conocimientos que obtuve al cursar la Especialidad en Derecho Administrativo, en la Universidad de Salamanca, España, se encuentra el relativo al tema “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO”, que en México, identificamos como responsabilidad patrimonial del Estado, tema de la mayor relevancia, en tanto que en la actualidad en este Alto Tribunal al cual me honro en pertenecer, se encuentran pendientes de resolución varios expedientes con ese tema de fondo.

Circunstancia por la cual estimo que los conocimientos doctrinarios y jurisprudenciales que obtuve en la especialidad cursada especialmente respecto del tema antes destacado, indudablemente los podre aplicar en el desempeño de mis funciones que comprenden la elaboración de proyectos de sentencias en los cuales se involucre como tema de fondo la responsabilidad patrimonial del Estado que prevé el artículo 113 constitucional.

INDICE.

- I. La responsabilidad como principio general del derecho.**
- II. Diferencia entre la responsabilidad administrativa y las prestaciones o ayudas de carácter social.**
- III. La objetivación de la responsabilidad administrativa.**
- IV. Compatibilidad de prestaciones.**
- V. La responsabilidad administrativa en las relaciones de sujeción especial.**
- VI. El nexo causal.**
- VII. Caracteres del nexo causal.**
- VIII. La prueba del nexo causal.**
- IX. La responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad administrativa.**
- X. La responsabilidad administrativa y el caso fortuito o la fuerza mayor.**

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA JURIDICO ESPAÑOL.

I. La responsabilidad como principio general del derecho:

La causa de la reparación o indemnización de los daños y perjuicios producidos por un acto ilícito o culposos, e incluso por la actividad sin culpa o negligencia, está en el principio de responsabilidad, de manera que, aun contemplada y regulada por la Ley, tiene su fuente o raíz en un principio general del derecho, cual es que cada uno debe responder de sus propios actos.

II. Diferencia entre la responsabilidad administrativa y las prestaciones o ayudas de carácter social:

El principio inspirador de estas ayudas es el de solidaridad, de manera que el Estado o las Administraciones Públicas se hacen cargo de la reparación de daños y perjuicios causados por terceros.

El significado de las ayudas públicas a determinadas víctimas o perjudicados debe distinguirse del concepto de indemnización en sentido estricto, pues la Administración no puede asumir sustitutoriamente las debidas por el culpable o responsable de un hecho, razón por la que aquéllas solo existen cuando la norma las establece con los criterios de preferencia o moderación que la propia ley señala, de manera que existe una diferencia sustancial entre las indemnizaciones reparatorias y las prestaciones asistenciales, lo que justifica su diferente tratamiento jurídico, y, en concreto, un diverso régimen para los titulares del derecho.

Las ayudas estatales a determinados ciudadanos o colectivos, afectados por ciertas limitaciones o carencias, así como las previstas para las víctimas o perjudicados de algunos hechos

(como los delictivos), aunque en los textos legales se denominen indemnizaciones, no pierden su genuino significado de prestaciones basadas en el principio de solidaridad y no en el de responsabilidad, pues, de lo contrario, se desnaturalizaría el sistema jurídico de la reparación, arraigado en los principios de responsabilidad personal y de autonomía de la voluntad, quedando sustituido por otro determinista y de responsabilidad universal, en el que la sociedad asumiría todos los riesgos generados en su seno y la Administración se constituiría en su aseguradora.

No cabe, pues, equiparar la obligación de resarcimiento que pesa sobre el responsable de un hecho, aunque lo sea con carácter objetivo o por el resultado, a la ayuda de quien, sin responsabilidad alguna, asume reparar un daño o perjuicio.

Para fijar esas ayudas o prestaciones de carácter social, el legislador dispone de un amplio margen de libertad en la apreciación de las circunstancias socioeconómicas de cada momento a la hora de administrar recursos limitados para atender a las necesidades sociales.

Mientras que para la concesión de estas ayudas o prestaciones es suficiente acreditar que concurren las circunstancias legalmente previstas, para ser acreedor de una indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración se requiere probar la existencia de un nexo causal entre la actuación administrativa y el resultado dañoso o lesivo producido.

III. La objetivación de la responsabilidad administrativa:

Su justificación, conforme a reiterada doctrina jurisprudencial española, se asienta en la exigencia de que un ciudadano

(administrado) no soporte las consecuencias lesivas o dañosas de la actuación administrativa, que tiene como finalidad el interés general, con significado equivalente a lo que en la doctrina *iusprivatista* se denominó socialización de los riesgos.

Por consiguiente, las Administraciones responden tanto si el funcionamiento del servicio público ha sido normal como anormal, si bien el incorrecto funcionamiento de dicho servicio puede incidir, de forma decisiva, en la conclusión sobre la relación de causalidad, como después veremos, o en la apreciación de la antijuridicidad del daño o perjuicio, requisitos ambos para que nazca la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La Administración, sin embargo, no es responsable de cualquier resultado lesivo o dañoso originado en el transcurso de su actividad sino sólo de aquéllos que sean consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, del servicio público, de modo que se ha hecho eco de la perturbación que pudiera suponer para la correcta realización y progresiva ampliación de los servicios públicos una interpretación laxa del requisito de nexo causal, pues el principio de solidaridad de riesgos, que late en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración con el fin de lograr un mejor reparto de los beneficios y cargas sociales, podría verse frustrado con interpretaciones extensivas del aludido requisito.

Ello no es obstáculo a que si la prestación del servicio genera un riesgo por el modo en que se organiza, se haya declarado la responsabilidad patrimonial de la Administración, como en el caso de las lesiones causadas por funcionarios de policía francos de servicio, con el arma reglamentaria que portan.

IV. Compatibilidad de prestaciones:

Es doctrina jurisprudencial española consolidada que las prestaciones devengadas por aplicación del ordenamiento sectorial son compatibles con las indemnizaciones procedentes de la responsabilidad patrimonial de la Administración por tener su causa en títulos diferentes y ser exigencia de dicha responsabilidad la plena indemnización de la víctima, que no se lograría con las prestaciones prefijadas en las normas sectoriales.

V. La responsabilidad administrativa en las relaciones de sujeción especial:

La jurisprudencia se ha planteado la cuestión de si el servidor público está o no amparado por el derecho que los particulares tienen a ser indemnizados por las Administraciones Públicas como consecuencia de las lesiones que puedan sufrir en cualquiera de sus bienes o derechos cuando aquéllos ejercen las funciones propias de su cargo, o, por el contrario, al asumir voluntariamente los riesgos inherentes al concreto servicio público que prestan, tienen el deber jurídico de soportar los daños o perjuicios connaturales a dicho servicio, de modo que no se podrían calificar de antijurídicos, no generando por ello derecho a una indemnización por el concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública sino como meros acreedores de las prestaciones derivadas de su relación estatutaria.

La clave para resolver dicha cuestión está en la normalidad o deficiencia en la prestación del servicio y, en su caso, ha de tenerse en cuenta si ésta es o no imputable al funcionario o servidor público.

En el supuesto de funcionamiento normal, el servidor público ha asumido voluntariamente un riesgo que, de acuerdo con la ley, tiene el deber jurídico de soportar, por lo que el daño no sería antijurídico y la Administración no vendría obligada a indemnizarle por el concepto de responsabilidad patrimonial sino tan solo con las prestaciones previstas en el ordenamiento jurídico aplicable a su relación estatutaria.

Cuando el funcionamiento del servicio público hubiese sido incorrecto, se debe discernir si la deficiencia o anormalidad es consecuencia *exclusivamente* de la propia actuación del empleado público, en cuyo caso su misma conducta sería la *única* causante del daño o perjuicio por él sufrido faltando el requisito del nexo causal para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración, o si aquélla obedece a otros agentes con o sin la concurrencia de la conducta del propio perjudicado.

En el caso de que ninguna participación hubiese tenido el servidor público en el resultado producido, debe ser cabalmente resarcido e indemnizado por la Administración Pública de todos los daños y perjuicios que se le hubiesen irrogado hasta alcanzar su plena indemnidad, pero en el supuesto de que hubiese cooperado en la inadecuada actuación administrativa, la indemnización en su favor habrá de moderarse atendiendo a su grado de participación.

VI. El nexo causal:

Es este el elemento o factor clave para declarar o no una responsabilidad extracontractual por el resultado.

Al haber desplazado este requisito al elemento de culpabilidad en el régimen de responsabilidad objetiva de la Administración, el juzgador no tiene que inquirir si hubo negligencia del personal a su

servicio sino que habrá de llegar a la convicción de si hay relación de causalidad entre la actuación administrativa y el resultado, aunque para obtener tal conclusión tenga relevancia si el funcionamiento del servicio público fue normal o anormal, se incurrió o no en algún error y si la práctica se ajustó a la *lex artis*.

El perjudicado, según la doctrina jurisprudencial tradicional, debe soportar la carga de probar el daño o perjuicio y la relación de causalidad entre éstos y la actuación de la Administración.

Tal carga ha dado pie para indicar certeramente que «el sistema de responsabilidad objetiva que rige para la Administración pública, tan pretendidamente generoso en abstracto por el efecto deslumbrador que a primera vista produce el hecho de basarse en la pura relación causal, tiene la gran asignatura pendiente de afinar lo relativo a la carga de la prueba, porque a veces los pronunciamientos enfatizadores de la generosidad del sistema, que suelen lucir las sentencias de nuestros tribunales contencioso-administrativos, quedan en la nada o en muy poco si todo ello queda rebajado en la práctica con un desplazamiento del *onus probandi*, a veces materialmente imposible».

La realidad ha propiciado que la jurisprudencia repita que «el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final como presupuesto o *conditio sine qua non*, esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del precedente, aunque es necesario, además, que resulte normalmente idóneo para determinar el concreto evento o

resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso»

VII. Caracteres del nexo causal:

Con una cierta inercia, se sigue señalando que la relación de causa a efecto ha de ser directa, inmediata y exclusiva, cuando lo cierto es que la propia doctrina jurisprudencial ha declarado hasta la saciedad que la relación de causalidad, determinante de la responsabilidad patrimonial de la Administración, puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes.

También se alude a la nota de la *exclusividad* del nexo causal, para después reconocer que ésta «debe ser entendida en sentido relativo y no absoluto, especialmente en los casos de funcionamiento anormal de los servicios públicos o inactividad de la Administración, en los que la concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a la características o circunstancias concretas del caso examinado».

No obstante, la culpa *exclusiva* de la víctima o la de terceros suprime de raíz la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El funcionamiento anormal del servicio público no genera inexorablemente responsabilidad patrimonial para la Administración cuando no se acredita la existencia de nexo causal entre ese incorrecto funcionamiento y el resultado lesivo o dañoso producido, pero no se puede negar que una actuación anormal de la Administración permite, en ocasiones, construir una presunción favorable al perjudicado siempre que entre aquélla y el resultado dañoso producido pueda establecerse un enlace preciso y directo según las reglas de la lógica, modo de proceder para deducir la

conclusión de que existe nexo causal cuando se incurre en error o se infringen las reglas de la *lex artis*. De aquí que el elemento culpa continua siendo de gran trascendencia para declarar la responsabilidad aunque ésta venga anudada al resultado y no sea preciso teóricamente investigar si fue correcto el empleo de la técnica.

VIII. La prueba del nexo causal:

Esta carga pesa sobre el perjudicado reclamante, pero también advertíamos del riesgo que el desplazamiento del *onus probandi* conlleva, cuando se hace materialmente imposible para aquél demostrarlo.

Por tal razón, se consagra el principio *favor probationis*, al establecer que «el tribunal deberá tener presente la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes en litigio».

La complejidad en el establecimiento de la imprescindible relación de causalidad entre la conducta del agente y el daño sufrido ha propiciado múltiples teorías, y que van desde la equivalencia de condiciones hasta la de la probabilidad estadística, pasando por la causalidad adecuada, la pérdida de oportunidad, los cursos causales no verificables y la creación culposa de un riesgo.

Será siempre la lógica o la sana crítica el medio que utilizará el juzgador para llegar a la conclusión de si concurre o no la insustituible relación de causalidad entre la actuación del servicio público y el resultado producido, lo que permitirá, dejando plena constancia del razonamiento o juicio realizado, al juez o tribunal de instancia aceptar o rechazar el resultado de las pruebas y al de casación enmendar o no las conclusiones sobre el nexo causal a que llegó la Sala sentenciadora, operación discursiva que, en

ocasiones, lleva a aceptar las conclusiones acerca del nexo causal de la sentencia recurrida.

La valoración de las pruebas en la instancia es tan imprescindible como decisiva, pues por más que el nexo causal constituya una apreciación jurídica susceptible por ello de ser revisada en casación, se ha de partir de los hechos declarados probados por el Tribunal *a quo*.

A pesar de que los hechos declarados probados por la Sala sentenciadora sirven de base fáctica para discutir en casación si concurre o no el nexo causal, por ser esta una apreciación jurídica susceptible de ser revisada, sin embargo cabe también en casación discutir la valoración de las pruebas llevada a cabo por el Tribunal *a quo* mediante la demostración de que aquélla resulta ilógica o arbitraria y también por haber conculcado los principios generales del derecho o las reglas sobre la prueba tasada, que en caso de prosperar permite al Tribunal de Casación apartarse de los hechos declarados probados por aquél.

Cuando los hechos determinantes de la relación de causalidad han sido declarados probados por cualquier otra jurisdicción con carácter definitivo, tales conclusiones fácticas vinculan a la jurisdicción contencioso- administrativa.

El incumplimiento de ciertos deberes o normas por el perjudicado no rompe el nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado producido, señalando que «el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se arrumbaría si el incumplimiento de cualquier norma reguladora de la convivencia situase al ciudadano ante el deber jurídico de soportar las consecuencias del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos cuando la prestación de

éstos tenga relación con la obligación incumplida por el perjudicado»

IX. La responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad administrativa:

La posible existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de sus omisiones o inactividad, exige siempre, como es lógico, que entre esas omisiones o inactividad y el daño producido exista nexo causal, que puede aparecer también, como en los supuestos de la actividad administrativa, bajo formas mediatas, indirectas o concurrentes.

X. La responsabilidad administrativa y el caso fortuito o la fuerza mayor:

Es ésta excluyente de responsabilidad patrimonial de la Administración por expresa disposición legal, aplicando estrictamente lo dispuesto en los preceptos reguladores de la misma.

Para que pueda apreciarse la concurrencia de fuerza mayor el suceso ha de ser ajeno al servicio público.

Para exonerarse de su responsabilidad, la Administración debe acreditar la existencia de fuerza mayor, recayendo así la carga de probarla sobre la propia Administración.

Responde la Administración del caso fortuito, que se define como aquel suceso indeterminado e interior al servicio, indeterminado porque la causa productora del daño es desconocida (una falta de servicio que se ignora), pero es interior a dicho servicio por tratarse de un evento en relación con la organización en cuyo seno se produjo el daño, y ello porque está directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización.

La fuerza mayor, en cambio, representa una determinación irresistible y exterior, pues, aun prevista, no se habría podido evitar, y exterior porque la causa productora de la lesión es ajena al servicio y al riesgo que éste representa.