

# RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**JULIO GALÁN CÁCERES**

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa y  
profesor del CEF*

## **Extracto:**

ESTE caso se refiere a un accidente de circulación ocurrido por culpa de un vehículo oficial, viéndose implicados, por un lado, otro vehículo, cuyo conductor resultó lesionado, y una autoridad de la Administración, que ocupaba el vehículo oficial, resultando también con lesiones. Como consecuencia de ello, se inicia un procedimiento para exigir la responsabilidad de la Administración, planteándose diversos problemas jurídicos en su tramitación tales como la legitimación para reclamar, el procedimiento utilizado, la ausencia de informes preceptivos en el mismo o la procedencia o no de las cantidades reclamadas en concepto de indemnización.

**Palabras clave:** responsabilidad, legitimación, procedimiento.

## **Abstract:**

THIS case is about a traffic accident that happened because of an official vehicle. In the accident, there were two parties involved, one of them was another vehicle, whose driver got injured, and the other was an authority of the Civil Service, that occupied the official vehicle, and also got injured. As a result of that, a procedure in order to demand the responsibility of the Civil Service is started, raising several legal problems in its processing, such as the legitimacy to claim, the used procedure, the absence of mandatory reports in it, or the appropriate or inappropriate claimed amounts to cover the compensation.

**Keywords:** responsibility, legitimacy, procedure.

## ***ENUNCIADO***

A las 9,30 horas del día 26 de septiembre de 2009 se produjo una colisión entre dos vehículos en la calle Alcalá de Madrid. Uno de los automóviles era propiedad particular e iba conducido, en ese momento, por su propietario, don «ABC». El otro era un vehículo de la Comunidad de Madrid, en concreto, de la Consejería competente en materia de educación, conducido por don «CDE», un trabajador laboral de la misma. Dicho vehículo, en ese momento, trasladaba a su lugar de trabajo al Secretario General Técnico de esa Consejería, a cuyo servicio estaba adscrito el mencionado automóvil.

La colisión tuvo lugar a consecuencia de haberse producido la rotura de frenos del vehículo oficial en un momento en el que circulaba a una velocidad notoriamente superior a la permitida por el Código de Circulación, circunstancia por la que el conductor no pudo dominar el vehículo cuando se rompieron los frenos.

En las diligencias que se practicaron a causa del accidente, don «CDE» reconoció que llevaba unos días observando el mal funcionamiento de los frenos del vehículo, pero que, por comodidad, no lo había llevado a arreglar.

A consecuencia de la colisión, don «ABC» sufrió lesiones que le obligaron a permanecer en un hospital durante dos semanas y a estar en situación de incapacidad temporal (IT) durante dos meses, a lo largo de los cuales percibió la correspondiente prestación de la Seguridad Social. Además, el coste de la reparación de su automóvil se elevó a la cantidad de 12.000 euros, si bien la compañía de seguros con la que el propietario tenía suscrita la correspondiente póliza le satisfizo el 50 por 100 del importe de la reparación.

Por su parte, el vehículo propiedad de la Comunidad de Madrid sufrió pequeños daños, valorados en la cantidad de 600 euros; y el Secretario General Técnico sufrió una lesión en un brazo que le obligó a llevarlo escayolado durante tres semanas.

El día 6 de octubre de 2010 don «ABC» presentó reclamación administrativa previa a la vía judicial civil solicitando a la Administración la correspondiente indemnización por los daños sufridos, evaluando el importe de la misma en 24.000 euros, por los siguientes conceptos:

- 12.000 euros, como consecuencia de los gastos de reparación de su vehículo.

- 2.000 euros, como consecuencia de los gastos de hospitalización que, según certificado emitido por el hospital «Ramón y Cajal», pertenece al Sistema Madrileño de Salud (IMSALUD).
- 3.900 euros, correspondientes a las retribuciones que habría percibido por su trabajo por cuenta ajena en la empresa en la que trabajaba durante los dos meses que permaneció en situación de IT.
- 6.100 euros, como consecuencia de los daños psicológicos sufridos por el accidente, que han determinado su rechazo a volver a conducir.

Con fecha 12 de enero de 2011, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, previo informe del Servicio Jurídico, dictó resolución por la que denegaba la reclamación por no seguir aquella el cauce procedimental adecuado y por haber sido deducida extemporáneamente.

Notificada dicha resolución al interesado el día 15 de ese mismo mes, con fecha 23 de mayo de 2011 deduce nuevo escrito por el que solicita que se tenga por planteada reclamación de indemnización por daños, siendo el resto de su contenido exactamente igual que la reclamación administrativa previa a la vía judicial civil que había planteado el día 6 de octubre.

Mediante Resolución de 27 de junio de ese mismo año, la Secretaría General Técnica, sin que se hubiere emitido nuevo informe en ese procedimiento, declara inadmisibile la solicitud de don «ABC», por dos motivos diferentes: de una parte, por haber sido deducida extemporáneamente, y de otra, porque reproduce otra anterior ya consentida y firme por no haberse impugnado en tiempo y forma. Asimismo, en dicha resolución se expresa que, aun en el caso de que procediera entrar a conocer del fondo del asunto, no podría estimarse su pretensión por no concurrir las condiciones legalmente establecidas para la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que el accidente tuvo su origen en una razón de fuerza mayor, como es la rotura de los frenos y, además, también concurrió culpa de la víctima, ya que no evitó que el accidente se produjera. Por último, se indica en la resolución que don «ABC» sí que podría reclamar civilmente a don «CDE», como conductor del vehículo oficial, la indemnización por los daños que hubiera sufrido, y en este mismo sentido le señala que la propia Administración iba a iniciar en fechas próximas un procedimiento para el resarcimiento por don «CDE» de los daños que sufrió el vehículo oficial como consecuencia del accidente.

## CUESTIONES PLANTEADAS:

1. Comente la legitimación de don «ABC» para formular reclamación administrativa previa a la vía judicial civil y la posterior reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración. Asimismo, comente la posible legitimación del Secretario General Técnico de la Consejería para solicitar una indemnización a la Administración como consecuencia del accidente sufrido.

2. Comente, desde una perspectiva exclusivamente procesal, la reclamación administrativa previa a la vía judicial civil deducida por don «ABC», así como la resolución que de la misma realiza la Secretaría General Técnica de la Consejería, con especial referencia a los argumentos alegados por la misma para inadmitir la reclamación, con indicación de los posibles vicios de los que adolezca y de los efectos sobre su validez.
3. Comente la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial deducida por don «ABC» en mayo del 2011, así como la resolución que de la misma realiza la Secretaría General Técnica de la Consejería con análisis de sus argumentos e indicación de los posibles vicios de que adolezca y de los efectos sobre su validez.
4. Comente el ajuste a derecho de la cuantía de la indemnización solicitada por don «ABC».

## **SOLUCIÓN**

1. Con respecto a la primera cuestión debemos señalar que, como consecuencia de un accidente de circulación entre un particular (don «ABC») y el coche perteneciente a la Consejería de Educación (conducido por don CDE, trabajador laboral de la misma) que, en ese momento, trasladaba al Secretario General Técnico de la referida Consejería a su puesto de trabajo, se producen daños y lesiones.

En relación con la posible legitimación de don «ABC» para formular reclamación previa a la vía judicial civil, así como una posterior reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración, tenemos que diferenciar varias cuestiones:

- a) Desde un punto de vista estrictamente procedimental, a tenor de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se debe considerar a don «ABC» como interesado en el procedimiento, dado que es poseedor de un derecho y tiene interés en el asunto en cuestión, ya que ha sufrido determinados daños como consecuencia de una actividad administrativa (posteriormente se analizará si este tenía o no el deber de soportar dichos daños).
- b) En cuanto a la legitimación para interponer reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración por parte del Secretario General Técnico de la Consejería competente materia de educación, debemos señalar que no nos encontramos ante un supuesto de funcionamiento normal de los servicios públicos que provocaría que, por razón de su cargo, tuviera que soportar las lesiones sufridas, sino ante un funcionamiento anormal de aquellos que hace surgir el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración porque el perjudicado no tiene el deber de soportar el perjuicio causado.

2. En relación con la reclamación previa a la vía judicial civil interpuesta por don «ABC» debemos señalar varias cuestiones. Así:

A) Que no era la vía oportuna, porque nos encontramos ante una relación de Derecho público y no del Derecho privado, al tratarse de un vehículo de la Administración, en acto de servicio, conducido por personal laboral, por lo que la vía oportuna era la de la reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial. El artículo 145 de la Ley 30/1992 exige que en estos casos la única vía posible es esta y, además, señala que la misma se exigirá directamente a la Administración por los actos realizados por sus funcionarios, agentes o autoridades. Otra cosa es que la Administración, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110.2, principio *in dubio pro actione*, considere ese escrito como una mera equivocación en la calificación que, sin embargo, cumple con los requisitos para ser considerado como escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial y, por lo tanto, debe iniciar el procedimiento a solicitud de interesado.

B) En cuanto a que la reclamación es resuelta por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, debemos señalar que no era el órgano competente, sino que lo era el Consejero de Educación, a tenor de lo dispuesto en el artículo 53.7 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Esta falta de competencia constituye un vicio de anulabilidad del artículo 63 de la Ley 30/1992 y, por lo tanto, convalidable por el superior jerárquico (art. 67). Debemos admitir la posibilidad de que hubiere existido delegación del Consejero en el Secretario General Técnico, a tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 30/1992, en cuyo caso el acto sería válido y se entendería dictado por el Consejero.

C) Respecto a los informes que deberían haberse aportado en ese procedimiento, son los de los Servicios Jurídicos (art. 4 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo), que sí se solicitaron. Sin embargo, se debió solicitar también el informe de las comisiones informativas de reclamaciones administrativas previas, conforme al Decreto 97/1984. Ahora bien, su ausencia, al tratarse de un informe preceptivo no vinculante, originaría la irregularidad del acto pero no su invalidez.

De haberse tramitado como procedimiento de responsabilidad patrimonial, serían necesarios los informes del servicio presuntamente causante del año y del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid [art. 13.1 f) 1.º de la Ley 6/2007, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid].

D) En cuanto al análisis de la resolución dictada por el Secretario General Técnico, analizamos los distintos argumentos:

- a) Respecto a que la reclamación administrativa previa no era el cauce adecuado, como hemos señalado con anterioridad, es ajustada a derecho. Sin embargo, como hemos afirmado anteriormente, en virtud del artículo 110.2 de la Ley 30/1992 se pudo considerar esa reclamación previa como una reclamación de la responsabilidad patrimonial, tramitando el procedimiento como tal. Si no lo hizo así, debió haber citado y requerido a don «ABC» para

que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, hubiera subsanado este defecto. Lo que no puede hacer es tramitarlo indebidamente como reclamación previa a la vía judicial civil y luego resolver utilizando como argumento que no era el procedimiento adecuado. Esta forma de actuación administrativa genera indefensión y es susceptible de recurso, que deberá ser estimado.

- b) En segundo lugar, se afirma que la acción fue presentada de forma extemporánea. En este sentido, el artículo 142.5 señala que el plazo de la acción de responsabilidad patrimonial es de prescripción y es de un año desde que se produzca el hecho causante o desde que se manifieste el efecto lesivo. En caso de lesiones, el plazo se contará desde la curación con determinación de las secuelas. En este caso, la reclamación se presenta el 6 de octubre del 2010, y el hecho ocurrió el 26 de septiembre de 2009. Pero el relato de hechos señala que el interesado sufrió lesiones de las que tardó en curar dos semanas. Por lo tanto, la acción ejercitada estaba en plazo.

3. Respecto a la reclamación de responsabilidad ejercitada por don «ABC» con fecha 23 de mayo del 2011 y el análisis de la resolución de 27 de junio realizada por el Secretario General Técnico, podemos señalar:

- a) Respecto a si se reproduce otra firme por no haber sido recurrida en tiempo y forma, toda vez que la anterior reclamación se produjo por la vía de la reclamación previa a la vía judicial, debemos contestar en sentido negativo. Es cierto que se trata de un acto reproductor de otro firme y consentido y, en virtud de principios de seguridad jurídica, es imposible volver a resolver sobre el fondo del asunto. Ahora bien, para que esto ocurra, debe tratarse de identidad de pretensión en los dos escritos. Sin embargo, en el supuesto que nos ocupa, no existe tal identidad porque, por un lado, nos encontramos con una reclamación previa a la vía judicial y, por otro lado, con una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración. Por tanto, se trata de dos vías diferentes que impiden la identidad total exigida para que opere la causa de inadmisión de la nueva solicitud. Fue la Administración la que no obró con arreglo a derecho admitiendo aquella reclamación previa y tramitándola como tal, en lugar de, o bien no admitirla y así notificarla al interesado, o bien, en virtud del principio *in dubio pro actione*, haberla tramitado como un procedimiento de responsabilidad patrimonial.
- b) Con respecto a si esta segunda reclamación estaba en plazo o es extemporánea, debemos señalar que, con arreglo al cómputo normal de plazos, es claro que se había realizado fuera de aquel, porque si el hecho ocurrió el 26 de septiembre de 2009 y tardó dos semanas en curar de sus lesiones, el plazo se extinguía el 26 de septiembre de 2010 más dos semanas. Por lo que, si la nueva reclamación es de 23 de mayo de 2011, es obvio que había transcurrido el plazo del año de prescripción que se establece en el artículo 142 para el ejercicio de este tipo de acciones. Sin embargo, nos encontramos ante un plazo de prescripción que se había suspendido como consecuencia de la primera reclamación realizada en plazo. En este sentido, el artículo 1.976 del Código Civil establece como causa de interrupción de la prescripción la reclamación judicial o extrajudicial de la misma, aunque se haya

realizado de forma equivocada, toda vez que el interesado no tiene por qué ser concededor de cuál es la vía válida que hay que utilizar en cada caso concreto y, en todo caso, porque fue la propia Administración la que dio validez a aquella primera reclamación cuando no resolvió inadmitiendo la misma o convirtiéndola en una reclamación por responsabilidad patrimonial. Por todo ello, el plazo del año de prescripción va a comenzar a correr desde la notificación de la resolución de la denegación de la reclamación previa, esto es, a partir del día 15 de enero de 2011. Pero hay que sumar el plazo pasado desde la curación, de dos semanas después del 26 de septiembre del 2009, hasta el día 6 de octubre de 2010, en que decidió efectuar la reclamación previa. A esto hay que sumar también el plazo transcurrido entre la notificación de resolución de ese procedimiento, el día 15 de enero, hasta el 23 de mayo de 2011, en que decide interponer la nueva reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial. Sumando todo ello y descontando el plazo durante el que se tramitó la reclamación previa a la vía judicial –que suspendió el plazo de prescripción–, da como resultado que había transcurrido el plazo del año para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial contra la Administración. Por todo ello, esta reclamación debió ser declarada no admisible por extemporánea.

- c) En relación con el órgano competente para resolver, ya comentamos con anterioridad que no lo era el Secretario General Técnico, sino el Consejero, a tenor del artículo 53 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Por ello, salvo que hubiese existido delegación, el acto será anulable y convalidable (arts. 63 y 67 de la Ley 30/1992).
- d) Respecto a que no se hayan solicitado informes, aunque su ausencia provoque la irregularidad no invalidante, es de hacer constar que debió solicitarse, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que regula el procedimiento de responsabilidad patrimonial, el informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.

Por otro lado, teniendo en cuenta la cuantía de la reclamación, también debería haberse solicitado el informe del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, como expusimos anteriormente.

- e) Respecto a que no concurrieron los requisitos exigibles para que nazca el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, nada más alejado de la realidad.

Nos encontramos:

- Ante un particular, que ha sufrido daño real y efectivo.
- Evaluable económicamente e individualizado.
- Este daño es material y personal, puesto que hubo lesiones.
- Existe relación de causalidad entre el accidente y los diferentes daños; estos se debieron a un funcionamiento anormal de los servicios públicos, consistente en

que se trataba de un vehículo oficial, en acto de servicio, y en que existió falta de diligencia en su mantenimiento.

- El perjudicado no tiene el deber de soportar tales daños.
  - No existió causa que rompiera aquella relación de causalidad, en concreto, fuerza mayor, acontecimiento imprevisible o previsto inevitable, puesto que el accidente se debió a un fallo técnico en el sistema de frenado del vehículo oficial a consecuencia del abandono en su cuidado por parte del conductor del mismo, personal al servicio de la Administración pública que, conocedor de que el mecanismo fallaba, no adoptó las medidas oportunas para solventar el problema. El mismo relato de hechos afirma que el conductor, por comodidad, no lo había llevado a arreglar. Independientemente de ello, la velocidad que llevaba era superior a la permitida. Tampoco se deduce que existiera ni culpa de la víctima, ni culpa de un tercero.
- f) Respecto al contenido de la resolución consistente en aconsejar al perjudicado que acuda por la vía privada contra el conductor del vehículo oficial, no es ajustada a derecho. El artículo 145.1 establece que los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños causados por las autoridades, funcionarios y personal a su servicio. Por tanto, frente al perjudicado responderá siempre la Administración. Otra cuestión es que, con posterioridad, la propia Administración pueda repetir lo pagado contra el responsable, si existió dolo, culpa o negligencia; en este caso, es indiscutible su existencia, previo procedimiento incoado al respecto (art. 145.2). Además, la Administración podrá exigir igualmente al conductor del vehículo el daño sufrido en el vehículo oficial por su culpa (art. 145.3).

4. Respecto a las indemnizaciones solicitadas por don «ABC», es el artículo 141 el que establece los parámetros que se deben seguir para calcular la indemnización, debiendo obtenerse la plena indemnidad el perjudicado. En este caso, distinguimos:

- a) La solicitud de 12.000 euros por los daños sufridos en el vehículo no debe ser acogida en su totalidad, puesto que la compañía de seguros con la que don «ABC» tenía suscrita una póliza ya había abonado 6.000 euros. Luego la Administración deberá abonarle tan solo los restantes 6.000 euros, porque de lo contrario se produciría el enriquecimiento indebido. Otra cuestión es que esa compañía de seguros pueda reclamar a la Administración lo pagado e incluso intervenir en el procedimiento administrativo como interesada.
- b) La solicitud de 2.000 euros en concepto de gastos de hospitalización no será acogida. Esta cantidad no es indemnizable, puesto que el interesado estuvo internado en el hospital «Ramón y Cajal», que pertenece al sistema público sanitario madrileño.
- c) La solicitud de 3.900 euros equivalente a las retribuciones que habría percibido por su trabajo por cuenta ajena durante el tiempo que permaneció en situación de IT tampoco será acogida en su totalidad. Tendrá derecho a percibir la diferencia entre lo que efectivamente



ha cobrado durante los dos meses por la prestación de la Seguridad Social que le correspondía y la totalidad de las prestaciones que cobraba de forma habitual por la prestación de su trabajo.

- d) Finalmente, respecto a los 6.100 euros que solicita como consecuencia de los daños psicológicos sufridos por el accidente, que incluso le han llevado a la imposibilidad de conducir de nuevo, se trata de daños morales, y será una cuestión de pruebas por parte de los profesionales competentes. Esta prueba debe abarcar tanto al daño psicológico sufrido con la consecuencia de que no puede volver a conducir vehículos, como a la valoración económica del mismo.

#### SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 13, 31, 63, 67, 110.2, 139, 141, 142 y 145.
- Ley Madrid 1/1983 (Gobierno y Administración), art. 53.
- Ley Madrid 3/1999 (Servicios Jurídicos), art. 4.º.
- Ley Madrid 6/2007 (Consejo Consultivo), art. 13.1.1.º f).
- RD 429/1993 (Rgto. Responsabilidad Patrimonial), art. 10.