

LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

EDUARDO PAVELEK ZAMORA*

En este artículo se exponen los problemas principales de la responsabilidad de la Administración y de su aseguramiento, desde la perspectiva de la Gerencia de Riesgos de entidades, organismos y empresas públicas.

Aun cuando no se pretende un análisis detallado de todas las variantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración, el estudio esboza los rasgos fundamentales que definen la obligación de indemnizar en la medida que afectan al seguro de responsabilidad civil. Los comentarios se centran, pues, en las responsabilidades por hechos o actuaciones materiales que constituyen el campo de aplicación del seguro, cuya cobertura lógicamente no cabe extenderla a toda la actividad administrativa ni a cualquier clase de daños.

El intervencionismo administrativo se extiende más y más a todos los campos de la vida económica y social, aumentando el número y la importancia de los servicios públicos, y consiguientemente, la posibilidad de causar daños. *A través, pues, de la actividad administrativa se generan gran cantidad de perjuicios que no deben ser soportados por el patrimonio de los administrados*, elemento que, como se verá más adelante, constituye el verdadero fundamento de la responsabilidad de la Administración y el pilar sobre el que la doctrina ha elaborado la naturaleza jurídica de la misma. Estos daños o perjuicios, sin embargo, proceden de las diversas formas en que la Administración despliega su actividad, pudiendo a su vez los particulares perjudicados exigir responsabilidades atendiendo a varios planos:

- a) *por actos jurídicos normativos o disposiciones generales* de carácter administrativo. Así, normas reguladoras del régimen de distribución de productos u ordenación de actividades económicas de los particulares.
- b) *por actos jurídicos no normativos*, o actos administrativos en sentido estricto.
- c) *por responsabilidades* que pudieran denominarse *contractuales*, resultantes del incumplimiento o cumplimiento defectuoso o tardío de contratos, bien de índole privada o bien de carácter administrativo.
- d) *por hechos o actuaciones materiales*, incluyendo las inactividades u omisiones, distinguiéndose aquí según la Administración actúe o no en relaciones de derecho privado, en cuyo caso, como se verá, se aplicarán las disposiciones administrativas o las normas civiles ordinarias.

* Licenciado en Derecho y en Filosofía y Letras. Jefe del Ramo de Responsabilidad Civil General de Corporación MAPFRE.

- e) *finalmente*, el hecho de que la Administración, como persona jurídica, necesite actuar por medio de sus órganos representativos (autoridades, funcionarios o empleados), determina la exigencia de *responsabilidades en vía subsidiaria* cuando alguna de las personas actuante como tal órgano de la Administración haya incurrido en delito o falta a consecuencia de una conducta tipificada y, como tal, punible.
-

LA DIVERSIDAD DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS

La Administración se configura en forma tripartita; la llamada teoría de las tres esferas administrativas (Central, Local e Institucional):

- a) *la Administración del Estado* en sus diversos grados (Administración Central y Periférica del Estado).
- b) las Entidades que integran la *Administración Local* (Municipio, Provincia, Isla en los archipiélagos Balear y Canario, y otros entes a los que así se les reconozca).
- c) las *Corporaciones o Instituciones públicas* sometidas a la tutela del Estado o de alguna entidad local (Organismos Autónomos e Institucionales de diversa índole).

No obstante, tras la promulgación de la Constitución española de 1978 hay que incluir, según señala el profesor Martínez López Muñiz: «como nueva prueba de la diversificación de las Administraciones Públicas, entendidas éstas en sentido amplio, a la *Administración de las Comunidades Autónomas, a la Administración Judicial, a la Administración del Tribunal Constitucional y a las Administraciones del Congreso y del Senado*».

Existen además otras Entidades de carácter público que no se integran dentro del marco general del ordenamiento jurídico de los organismos autónomos (por ejemplo, el Banco de España o el Instituto Nacional de Hidrocarburos); así como entes con forma pública que actúan en el tráfico en régimen de Derecho Privado — Renfe, Feve, Empresas munici-

palizadas de agua — pero que gestionan verdaderos servicios públicos.

REGIMEN LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

Los preceptos que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración son relativamente modernos, discurriendo a lo largo de un proceso histórico en el que la presión de la evolución social, de los criterios jurisprudenciales y de la elaboración doctrinal han jugado un papel de gran relevancia. De esta manera se observa cómo se pasa de una fase de absoluta irresponsabilidad de la Administración hasta la actualidad, en que se acepta la obligación de resarcimiento que corresponde a la Administración por los daños causados en la gestión de sus servicios, después de pasar por un segundo estadio, en el que se considera la indemnización de los daños solamente en el caso de ser imputables a los Agentes Públicos, y por un tercero, que comporta la responsabilidad de la Administración limitada exclusivamente a aquellos supuestos de acciones ilegales y culpables de Autoridades y funcionarios.

Este proceso histórico de reconocimiento de la responsabilidad de la Administración recibe pleno respaldo de la Constitución al formular en su artículo 106.2:

«*Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*».

Hasta llegar a esta situación, como antes se ha indicado, el fenómeno de la responsabilidad administrativa ha recorrido un largo camino cuyo paso se ha visto considerablemente acelerado en los últimos años hasta alcanzar las puertas de la objetivación de la obligación de resarcir.

Todos los tratadistas consideran que el momento en que se promulga la vigente Ley de Expropiación Forzosa (1954) constituye la fecha clave a partir de la

cual se introducen cambios conceptuales decisivos en materia de la responsabilidad administrativa.

Hasta entonces prácticamente existía una absoluta impunidad en cuanto a la obligación que le incumbía al Estado de reparar los daños. El Código Civil aborda este tema en su artículo 1.903.5 que venía a confirmar el privilegio de exoneración patrimonial del Estado, haciendo recaer la carga indemnizatoria sobre los propios funcionarios causantes del daño.

Es finalmente en la Ley de Expropiación Forzosa cuando el legislador aprovecha la ocasión que se le presenta para eliminar el privilegio de impunidad indemnizatoria:

«La Ley refleja una concepción de la expropiación, según la cual debe ser el estatuto legal básico de todas las formas de acción administrativa que impliquen una lesión individualizada de los contenidos económicos del derecho del particular por razones de interés general, y como tal se estructura, sin perjuicio del obligado respecto a las peculiares características de cada figura en particular».

Se ha intentado finalmente llamar la atención sobre la oportunidad que esta Ley ofrece, y que no debiera malograrse, *de poner remedio a una de las más graves deficiencias de nuestro régimen jurídico administrativo, cual es la ausencia de una pauta legal idónea que permita hacer efectiva la responsabilidad por daños causados por la Administración.*

Se ha estimado que es ésta una ocasión ideal para abrir, al menos, una brecha en la rígida base legal que, perjudicando el interés general, no puede proteger intereses de la Administración insolidarios con aquél, como sin más ha venido a demostrar la legislación de Régimen Local vigente al incorporar, en esta importante materia, los criterios más progresivos sugeridos por la legislación comparada y la doctrina científica.

En esta larga cita se aprecian los nuevos derroteros por los que discurre la moderna concepción de la responsabilidad de la Administración, que quedan plenamente plasmados en el artículo 121 de la citada Ley de Expropiación y en el artículo 133.1 del Reglamento.

Asimismo se discutía si la Ley de Expropiación extendería el nuevo sistema de responsabilidad a todas las Administraciones Públicas, en especial a las Administraciones Locales cuyo régimen de responsabilidad estaba regulado en la Ley de Régimen Local de 1950. La aplicación de los preceptos de la Ley

de Expropiación, tanto a las *Entidades Locales como las Institucionales*, queda asimismo específicamente declarada en el punto 2 del citado artículo 133 del Reglamento, entendiéndose derogadas las disposiciones de la Ley de Régimen Local en materia de responsabilidad.

La Ley de Expropiación no llegó a contemplar la responsabilidad civil del Estado cuando actuaba en régimen de derecho privado (actuación del Estado no revestida del «ius imperium») que sin embargo sí se recoge en esta nueva Ley, al igual que otros factores que suponen una formulación técnicamente más depurada.

El artículo 40.1 viene a hacerse eco de la unánime opinión doctrinal, que considera la obligación de resarcimiento del Estado como una responsabilidad de carácter objetivo, con independencia de toda idea de culpa en la producción de los daños.

Por lo que se refiere a las responsabilidades en los casos en que el Estado actúe en relaciones de derecho privado – como un particular más, operando en *régimen de competencia sin investirse de prerrogativa* – responderá *directamente* de los daños y perjuicios causados por sus autoridades, funcionarios y agentes, considerándose la actuación de los mismos como actos propios de la Administración. La responsabilidad en este caso habrá de exigirse ante los Tribunales Ordinarios.

En el artículo 54 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 se declaran las responsabilidades civiles en las Entidades Locales en línea a lo establecido en la Constitución.

Por último, el nuevo *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, que desarrolla la Ley de Bases indicada, reserva un capítulo breve a la responsabilidad de las Entidades Locales.

Bajo la numeración del artículo 223 se transcribe fielmente el artículo 54 de la Ley, abordándose en un nuevo precepto la responsabilidad de la Entidad Local como *persona jurídica de derecho privado*, aspecto que la legislación expropiatoria no había contemplado.

Con esta nueva normativa parece romperse la unidad jurisdiccional que se aplicaba a la responsabilidad de las Corporaciones Locales, instituyéndose el sistema de doble jurisdicción, similar al hasta ahora vigente en materia de responsabilidad del Estado.

FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Dejando a un lado la responsabilidad de la Administración como persona de derecho privado, cuya regulación corresponde a la legislación civil y es competencia de la Jurisdicción Ordinaria, aplicándose la sistemática de la responsabilidad civil tradicional y los nuevos criterios jurisprudenciales y principios legales de responsabilidad objetiva, o cuasi objetiva, la obligación de resarcir que se impone a las Administraciones como personas de derecho público ha sido construida sobre un elemento particular *ajeno al factor culpa*. De este modo, y atendiendo a las palabras del profesor García de Enterría, el centro de gravedad del sistema español de responsabilidad administrativa viene dado *no tanto por una conducta culpable que hay que sancionar, sino más bien por un quebranto patrimonial que hay que reparar. Importa más satisfacer el derecho del dañado a ser indemnizado que castigar una acción u omisión administrativa culpable*. En definitiva, de lo que se trata es de «hacer recaer sobre el patrimonio de un sujeto — en este caso, la Administración — el daño sufrido por otro sujeto, en base a concretos criterios jurídicos de imputación».

Especialmente importante en este sentido se manifiesta el concepto de servicio público que abarca, según opinión unánime, *todo el hacer o actuar de la Administración, tanto jurídico como material, como ente de gestión pública; todo el «giro o tráfico» del Instituto Administrativo en cuanto tal*. La expresión «servicio público» debe entenderse, pues, en su sentido orgánico: *actividad ordinaria o típica de las Administraciones Públicas; su «giro o tráfico» ordinario*.

El Tribunal Supremo se mueve obviamente dentro de esta misma línea: «con la expresión 'funcionamiento de los servicios públicos', se ha querido referir el legislador a la gestión administrativa en general, es decir, a la actuación de la Administración Pública como tal e incluso a las actuaciones u omisiones puramente materiales o de hecho, susceptibles de originar la lesión patrimonial que fundamenta la pretensión indemnizatoria».

NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad de la Administración puede resumirse en cuatro rasgos fundamentales, según el profesor Leguina Villa:

- Se trata de una *responsabilidad directa*: «El ente público titular del servicio de la actividad productora del daño responde directamente frente a la víctima, sin necesidad de proceder a la previa identificación del funcionario o agente que con su conducta culpable haya causado materialmente el daño».
 - Es una *responsabilidad de carácter objetivo*, con independencia del factor culpa: «La culpabilidad personal del funcionario o agente jurídico podría generar, además, su propia responsabilidad frente a la víctima o frente a la propia Administración, pero el deber de resarcimiento de esta última no está forzosamente vinculado a la conducta culpable de sus agentes, sino que puede ser exigido por el simple funcionamiento de los servicios públicos, haya habido o no culpabilidad en la producción del hecho dañoso».
 - Se configura como un sistema de *responsabilidad general y unitario*, que afecta a todas las administraciones públicas.
 - Se centra en «la reparación de un daño en las esferas jurídicas privadas, ocasionado incidentalmente o de forma involuntaria».
-

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

a) El perjuicio

Es necesario que los perjudicados sean antijurídicos, entendiendo por tales *«no tanto aquéllos que se causan ilegítimamente, sino más bien los que la*

victima no tiene el deber de soportar». Es decir, si el particular lesionado no está obligado por alguna norma a soportar el perjuicio, éste adquiere la configuración de antijurídico e imputable a la Administración, aunque ésta haya actuado en forma lícita y legítima.

Asimismo, según recogen disposiciones legales, el perjuicio debe ser:

– *Efectivo*

El término *efectivo* es sinónimo de perjuicio cierto y real. El particular afectado debe acreditar los daños mediante la prueba de una efectiva disminución patrimonial siendo ajenos al principio resarcitorio los daños eventuales potenciales o futuros.

– *Económicamente evaluable*

La exigencia de que el daño sea *económicamente evaluable* parece lógica en cuanto la disminución patrimonial a resarcir y es consustancial a la idea de la indemnización.

– *Susceptible de ser individualizado con relación a una persona o grupo de personas*

Tal y como se reconoce legalmente, «*el daño ha de estar individualizado en relación con una persona o grupo de personas*». No se considerarán incluidos en este concepto aquellos daños causados de manera genérica que imposibiliten la requerida individualización.

b) La relación de causalidad

Al igual que en la teoría general de la Responsabilidad Civil, es preciso que exista una relación de causa-efecto entre la actividad de la Administración y el daño que se reclama. La existencia de algún factor que suponga la ruptura del nexo causal (por ejemplo, fuerza mayor) no permitirá imputar responsabilidad a la Administración.

Por parte de la jurisprudencia, no se observan criterios terminantes que conduzcan a una definición clara de la relación de causalidad. De hecho, se evita un pronunciamiento demasiado generalizado, *prefiriéndose apreciar la existencia del nexo atendiendo a cada caso concreto* según las distintas formas de producción del daño, especialmente si, como suele ser habitual, intervienen varias causas en la provocación del quebranto patrimonial.

c) La indemnización

No existe ningún criterio firme de aplicación general a la hora del cálculo de la indemnización. Son los propios Tribunales los que han venido decidiendo la cuantía a la que deben ascender los daños objeto de reparación (bien es cierto que de una manera bastante prudente) especialmente en lo que se refiere a la compensación por lesiones personales. El Tribunal Supremo llega así a establecer que «el criterio único de valoración aplicable es el de la jurisprudencia de los Tribunales», sin perjuicio de la acreditación de los daños que corresponde probar a la persona que los reclama.

LA RECLAMACION

Jurisdicción competente

La existencia conjunta de dos vías (la jurisdicción Ordinaria y la Contencioso Administrativa) para que los perjudicados vean reconocidos su derecho a ser indemnizados origina ciertos problemas de determinación de la jurisdicción competente a la hora de conocer los asuntos relacionados con la responsabilidad de la Administración.

Con respecto a la Administración del Estado, se estima que la jurisdicción Ordinaria será competente cuando la Administración haya actuado como persona jurídico privada, al igual que cualquier otro particular, sin hallarse investida de la prerrogativa o atributo de poder. Por el contrario, será asignada a la jurisdicción contenciosa la competencia de los asuntos sobre responsabilidad de la Administración cuando los daños deriven del ejercicio de una función típicamente administrativa (funcionamiento de los servicios públicos). La enunciación de este principio, cuya aplicación teórica parece bastante sencilla, no lo es en la práctica, desde el momento en que se han producido numerosos conflictos jurisdiccionales.

En el orden práctico, como indica el profesor Panta-león, «pese a lo claro de los datos normativos en contrario, la Sala Primera del Tribunal Supremo de lo Civil no ha tenido el mayor empacho en conocer y estimar todo tipo de pretensiones de responsabili-

dad extracontractual dirigidos, incluso exclusivamente, contra las Corporaciones Locales. Se insta así en la práctica (pero 'contra legem') un sistema de libre opción de la jurisdicción en favor del perjudicado».

Procedimiento

- *Vía Judicial Ordinaria*

Como requisito especial se exige la *reclamación previa* ante la Administración presuntamente responsable, dirigida por escrito y acompañando la documentación oportuna:

La resolución de la reclamación, expresa o por silencio, abre el camino judicial a condición de que no hubiera prescrito la acción, en cuyo caso se inicia el proceso civil ordinario.

Igualmente se requiere la *reclamación previa* ante la vía judicial *laboral*, que abre el camino a la competencia de las Magistraturas de Trabajo.

Conviene reiterar en este punto el hecho de que, si la acción u omisión de la que se deriva el daño merece la reprobación social, y como tal es calificada de *delito o falta* imputándose a un funcionario o agente de la Administración, la jurisdicción Penal tiene *carácter preferente*, de manera que, hasta no finalizar el procedimiento criminal no es posible reclamar la indemnización en vía civil, previa reserva de acciones, al tratarse de un supuesto de litispendencia.

- *Vía Administrativa*

La formulación de una reclamación administrativa a consecuencia de daños, por escrito y aportando las pruebas pertinentes ante el Ministro o Presidente de la Corporación o del Ente Institucional de que se trate, abre la vía administrativa.

La desestimación, total o parcial, de modo expreso o por silencio administrativo, permite acudir a la vía judicial contencioso administrativa, que reconocerá la responsabilidad de la Administración, señalando la cuantía de la indemnización o aplazando la fijación de esta cantidad al período de ejecución de Sentencia.

TRANSFERENCIA DEL RIESGO DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

a) Extensión de las coberturas de seguro

Habitualmente se habla de póliza de seguro de *responsabilidad civil*, pero ya se ha comprobado que las responsabilidades imputables a la Administración no se configuran como civiles en sentido estricto, pues se trata también de responsabilidades patrimoniales exigibles en vía administrativa. Aunque obviamente la finalidad perseguida es la misma (indemnización a los particulares por los daños ocasionados en el desempeño de una actividad propia de la Administración), los caminos que conducen a este objetivo son diferentes. Parece, pues, más aconsejable que esta modalidad sea denominada *Seguro de Responsabilidad de la Administración*, atendiendo a que tal concepto incluye ambas responsabilidades.

Por otro lado, en su gran mayoría, las Condiciones Generales utilizadas por las Entidades Aseguradoras condicionan la protección del seguro a que la *responsabilidad civil se exija de conformidad con lo establecido en el artículo 1.902 y siguientes del Código Civil*. Este condicionamiento queda derogado en las Condiciones Particulares y Especiales que detallan la cobertura concreta otorgada a cada actividad, de tal modo que, al objeto de evitar menciones específicas de disposiciones legales, se amplían las responsabilidades cubiertas a las exigibles de acuerdo con *la normativa legal vigente*.

Por consiguiente, restringir el riesgo cubierto a las puras responsabilidades civiles se revela absolutamente insuficiente atendiendo a la necesidad real de seguro de la Administración y de cualquiera de sus Entidades u Organismos.

No todas las responsabilidades de la Administración pueden ser transferidas a una Entidad Aseguradora. La cobertura otorgada por éstas queda en principio concretada en lo que pudiera llamarse Responsabilidad «extracontractual» de la Administración, asimilable, en cierto modo, a las responsabilidades que se contraen sin convenio recogidas en el Código Civil en sus artículos 1.902 a 1.910. Son, pues, «*los actos materiales*» de la Administración, a los que ya se ha hecho referencia, los que reciben la protección del seguro, quedando al margen los perjuicios derivados tanto de la actividad normativa de la Ad-

ministración como los resultantes de actos administrativos.

En cuanto a las responsabilidades exigibles en virtud del incumplimiento de contratos por parte de la Administración, se llega a una consideración similar a la que se ha venido aplicando a la responsabilidad contractual en el ámbito civil o mercantil: *no se amparan los meros perjuicios patrimoniales derivados del incumplimiento o cumplimiento defectuoso o tardío, aunque sí podrían ser objeto de cobertura los daños corporales y ciertos daños materiales, así como los consecuenciales de ambos, en los que se pudiera incurrir con ocasión del cumplimiento de un contrato pero que son ajenos al propio contenido de la prestación.* Ahora bien, para delimitar el alcance de las obligaciones en aquellos supuestos en que la Administración no actúe en régimen de derecho privado, pues en este caso se aplican los principios comunes sobre responsabilidades contractuales, habrán de tenerse muy en cuenta las disposiciones vigentes en materia de Contratos del Estado y de las Corporaciones Locales, así como las cláusulas administrativas incorporadas a los citados contratos.

El alcance del seguro se limita así, salvo algunas peculiaridades enunciadas más adelante y relacionadas con el ejercicio de ciertas actividades profesionales, a la cobertura de las siguientes clases de daños, tal y como acostumbran a definirse en las Condiciones Generales de este tipo de seguros:

- *Corporales:* Lesiones corporales, enfermedad o muerte causadas a personas físicas. Se incluyen aquí ciertos daños morales como «pretium doloris» y perjuicio estético, pero no el puro daño moral (ofensas al honor, intromisiones ilegítimas en la intimidad personal y, en general, atentados contra los derechos de la personalidad), también denominado daño moral subjetivo.
- *Materiales:* Deterioro o destrucción de objetos inanimados y daños ocasionados a animales (lesiones o muerte).
- *Perjuicios:* Las pérdidas económicas como consecuencia de un daño corporal o material cubierto por el seguro y sufrido por la persona que los reclama (lucro cesante).

b) Entidades, Organismos o Personas Asegurables

La amplitud de las actividades que despliega la Ad-

ministración, tanto en la gestión de servicios públicos como en la operativa en régimen de derecho privado, bien mediante sus órganos directos, agentes o funcionarios o a través de sus empleados o asalariados, se traduce en una creación continua de riesgos en los que su responsabilidad patrimonial puede verse comprometida.

Tras haberse indicado básicamente qué clase de responsabilidades admiten la posibilidad de ser transferidas a una Entidad Aseguradora, conviene señalar ahora muy sumariamente el Ente público al que se imputa tal responsabilidad y que, en consecuencia, debe asumir la obligación de resarcimiento. De este modo, el problema se centra en la definición de «Asegurado» y de «actividad asegurada» en relación con la formalización de la póliza de seguro.

Con respecto al aseguramiento de la responsabilidad patrimonial «extracontractual» del Estado (Administración Central), en su conjunto, no habría teóricamente impedimento alguno en que este riesgo fuera asegurable a condición de que se limitara la suma asegurada. En la práctica, sin embargo, se trata de un riesgo inabarcable por principio, que excede del ámbito de las coberturas que las Entidades Aseguradoras pudieran estar dispuestas a asumir.

No obstante, es posible asegurar algunas actividades o servicios concretos — dependiendo lógicamente de los criterios de suscripción de las distintas Entidades — siempre que los mismos puedan ser definidos y limitados, tanto en su cuantía económica como en el alcance del riesgo cubierto mediante la aplicación de las oportunas exclusiones.

Similar planteamiento cabe formular con respecto a la responsabilidad de las distintas Administraciones Autonómicas, ya que la naturaleza de los servicios que prestan no son más que los que en el régimen preautonómico anterior llevaba a cabo la Administración Central.

En lo que se refiere a la Administración Institucional, la asegurabilidad de los distintos organismos la marca la naturaleza de sus funciones, según se recoge en sus respectivos estatutos, y la atribución de una u otra naturaleza, aunque no debe olvidarse su personalidad jurídica propia distinta de la del Estado. Nótese, igualmente, que estos organismos pueden gestionar verdaderos servicios públicos, mientras que otros operan en régimen de derecho privado (empresas públicas y Entes Públicos de derecho privado) en condiciones de libre competencia con el resto del sector privado. A tenor de to-

do lo expuesto, las responsabilidades serán exigidas conforme la jurisdicción contenciosa o la jurisdicción ordinaria, aplicándose asimismo diferente normativa legal.

Por tratarse todas ellas de actividades en cierto modo empresariales, pueden ser válidas las condiciones particulares y especiales que habitualmente vienen utilizando las diferentes Aseguradoras para cubrir esta clase de riesgos, teniendo siempre en cuenta que, en tanto puedan prestar servicios públicos, las responsabilidades se configuran de manera distinta a la tradicional responsabilidad civil, pues se trata, según se ha comentado, de una obligación de resarcimiento de daños y perjuicios de carácter claramente objetivo y sometida a un régimen legal especial.

Más detenimiento merecen las pólizas de seguro que suscriben las *Entidades Locales*, primordialmente *Ayuntamientos* y *Diputaciones* (aunque la Ley de Régimen Local recoge otras Entidades) por referirse a riesgos que las Aseguradoras vienen contratando desde hace algún tiempo. Las Condiciones Especiales y Particulares que definen el riesgo objeto del seguro suelen enfocarlo desde una perspectiva de carácter descriptivo, recogiendo aquellas actividades y servicios municipales o provinciales a los que se extiende la protección del seguro.

Se habla, así, en las condiciones de Municipios, de responsabilidades por:

- Acciones u omisiones culposas del Alcalde, Concejales, miembros de la Corporación, empleados, funcionarios.
- La propiedad de inmuebles e instalaciones de todo tipo.
- El mantenimiento de la red viaria.
- La organización de festejos y manifestaciones deportivas y culturales.
- La explotación de mataderos y mercados.
- La distribución de agua, gas y electricidad.
- El servicio de Bomberos.
- Las obras municipales.
- El servicio de recogida de basuras y el almacenamiento en vertederos.

Similares condiciones suelen aplicarse a las Diputaciones extendiendo los servicios públicos objeto de cobertura al ámbito provincial.

Como puede apreciarse, en el ámbito de este conjunto de bienes y servicios del Ayuntamiento o de la Provincia se despliegan riesgos bastantes graves desde el punto de vista del seguro, que exigen un tratamiento muy cauteloso y un estudio detenido de las condiciones de cobertura por parte de los aseguradores.

CONCLUSION

En el presente trabajo se ha tratado solamente de exponer los problemas principales que plantea el fenómeno de la responsabilidad de la Administración en relación con el seguro y la Gerencia de los riesgos de entidades, organismos y empresas públicas. Para ello ha sido preciso, a riesgo de mostrarse tedioso, descender al análisis de la normativa legal aplicable a esta clase de responsabilidades que, junto con su naturaleza objetiva, constituye el factor peculiar y diferenciador de la obligación de resarcimiento imputable a la Administración y que influye directamente en sus posibilidades de aseguramiento.

Para terminar, tan solo recoger un apunte más referido a la sentencia de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1985 en relación con el recurso de apelación formulado por las entidades aseguradoras del petrolero URQUIOLA.

Como se recordará, este buque naufragó a la entrada del puerto de La Coruña, en mayo de 1976, «*teniendo su causa directa, inmediata y exclusiva en el anormal funcionamiento del servicio público de cartografía marina y de información sobre el mar y litoral*».

El fallo declara «el derecho de las entidades aseguradoras apelantes a ser indemnizadas por el Estado en las cantidades y gastos legítimos abonados por las mismas en cumplimiento de los seguros concertados, y condenar al Estado, y en su representación al Ministerio de Defensa, al pago de dicha indemnización en la cuantía y proporción que se determine», que finalmente parece alcanzó una cifra cercana a los 2.500 millones de pesetas.

Según información disponible, este caso supone por el momento la obligación más elevada impuesta al Estado en concepto de resarcimiento de los daños

causados a particulares por el funcionamiento de los servicios públicos. No obstante, si prosperan las pretensiones de las víctimas de la colza y de los perjudicados por la rotura de la presa de TOUS, en el sentido de involucrar a la Administración como responsable subsidiario, pues se trata, por el momento,

de asuntos sustanciados a través de un procedimiento criminal, la suma de las indemnizaciones podría alcanzar una cantidad extraordinariamente más elevada que la declarada en el caso URQUIOLA.

Cuadro I. Disposiciones legales en materia de responsabilidad de la Administración

- **Constitución Española (Artículo 106.2)**

«Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

- **Código Civil (Artículo 1903.5)**

«El Estado es responsable en este concepto (por un hecho de un tercero, no por hecho propio) cuando obra por mediación de un agente especial, pero no cuando el daño hubiere sido causado por el funcionamiento a quien propiamente corresponde la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior».

- **Ley de Expropiación Forzosa (Artículo 121)**

«Dará lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o de la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios por tal motivo».

- **Reglamento de Expropiación Forzosa (Artículo 133.1)**

«Dará lugar a indemnización toda lesión que los particulares sufran en sus bienes o derechos siempre que sean susceptibles de ser evaluados económicamente».

- **Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (Artículo 40.1)**

«Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa».

Cuadro I. (continuación)

• **Ley de Bases de Régimen Local (Artículo 54)**

«Las Entidades Locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa».

• **Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Artículo 223)**

Quando la Entidad Local explote una industria o empresa como persona jurídica de derecho privado, le serán aplicables las disposiciones del Código Civil sobre responsabilidad por daños y perjuicios.

En tales casos asumirá, respecto a los actos ejecutados por los empleados en dicha explotación, la calidad de dueño y patrono de la empresa a efectos de la responsabilidad que pudiera contraer por hechos ilícitos.

