

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS AUTORIDADES Y
PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS
AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Ana Isabel Fortes González

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2014

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel

La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas / Ana Isabel Fortes González. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2014. – 488 p.; 24 cm. – (Monografías)

Bibliografía: p. 467-488

ISBN 978-84-7351-426-2 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-427-9 (formato electrónico). – NIPO 635-14-067-6 (formato papel). – NIPO 635-14-068-1 (formato electrónico)

1. Responsabilidad administrativa-España. 2. España-Administración-Personal. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

35(460).086

Primera edición: Junio, 2014

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-426-2 (formato papel); 978-84-7351-427-9 (formato electrónico)

NIPO: 635-14-067-6 (formato papel); 635-14-068-1 (formato electrónico)

Depósito Legal: M 7416-2014

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Ulzama

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

A mis padres y hermanos.
A José por su infinita paciencia.
A mis hijos, Pablo y Óscar, por su natural impaciencia.

AGRADECIMIENTOS

La monografía que el lector tiene en sus manos es el resultado final del trabajo de investigación llevado a cabo para la elaboración de la tesis doctoral defendida en la Universidad de Salamanca el 13 de diciembre de 2013, y calificada con sobresaliente *cum laude*.

Por ello quisiera expresar mi más sincero y profundo agradecimiento a todos y cada uno de los miembros de la Comisión que en su día enjuició el trabajo, al profesor Dr. D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, al profesor Dr. D. Luis Miguel Arroyo Yanes, a la profesora Dra. D.^a M.^a Jesús Gallardo Castillo, al profesor Dr. D. Ricardo Rivero Ortega y al profesor Dr. D. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, por sus certeras y cariñosas observaciones. Pero sobre todo quisiera dar gracias a quien me acogió y dirigió desde el primer momento, a mi maestro y director de tesis, el profesor Dr. D. Enrique Rivero Ysern, por su constante apoyo personal y académico. Igualmente, a cuantos de algún modo lo han hecho posible. De todos soy deudora.

ÍNDICE

Introducción	17
1. Consideraciones previas y planteamiento del objeto de estudio...	17
2. El principio de eficacia administrativa como fundamento último de la responsabilidad de las autoridades y demás personal al servicio de la Administración.	28
Capítulo I. Evolucion histórica y legislativa de la responsabilidad civil de las autoridades y empleados públicos.	37
1. La responsabilidad civil de las autoridades y empleados públicos y su necesaria conexión con la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública	37
2. Evolución normativa en España.	40
2.1. Antecedentes	40
2.2. La responsabilidad civil de los funcionarios como primer estadio de la responsabilidad de la Administración. La Ley de 5 de abril de 1904, de responsabilidad civil de los funcionarios	50
2.3. De un régimen de responsabilidad estrictamente personal de los funcionarios hacia un régimen de responsabilidad patrimonial directa y objetiva de la Administración	54
2.3.1. En el ámbito local	57
2.3.2. Consolidación definitiva a nivel legislativo de un régimen general de responsabilidad directa y objetiva de la Administración: la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.	63
2.3.3. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.	69

2.4. El enfoque constitucional. La Constitución española de 1978	77
3. Régimen jurídico vigente. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.	82
Capítulo II. La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de la Administración. Delimitación subjetiva y fundamento	103
1. Los distintos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir las autoridades y el personal al servicio de la Administración	103
1.1. La responsabilidad penal de los funcionarios públicos.	105
1.2. Responsabilidad disciplinaria.	111
1.3. Responsabilidad patrimonial.	117
1.4. La responsabilidad civil derivada del delito	120
2. Imputación de la actuación del funcionario a la Administración Pública	122
2.1. La integración en la organización administrativa	123
2.2. El ejercicio de funciones y servicios públicos como dato relevante	126
3. El concepto de funcionario a los efectos de la responsabilidad patrimonial	131
3.1. Concepto de «autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas».....	131
3.2. Personas que prestan sus servicios en entes de capital público que adoptan formas jurídico-privadas (sector público económico).	138
3.3. Algunos supuestos controvertidos.	141
3.3.1. El funcionario de hecho.	141
3.3.2. Ejercicio por particulares de funciones públicas. ...	143
3.4. Notarios y registradores.	146
3.5. Personal al servicio de la Administración de Justicia	160
4. Carácter subjetivo de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos. Fundamento de la misma	172
Capítulo III. Responsabilidad de los funcionarios frente a la Administración por los daños y perjuicios causados a los particulares. La acción de regreso	179
1. La cobertura por la Administración Pública de los daños y perjuicios causados por sus funcionarios	179
1.1. Justificación.	179

1.2.	Alcance y límites de la cobertura por la Administración . . .	184
1.3.	La cobertura subsidiaria de la Administración Pública derivada de la responsabilidad civil <i>ex delicto</i> de las autoridades y personal a su servicio	188
1.4.	Necesidad de que el particular dirija directamente su reclamación frente a la Administración Pública cuyo funcionamiento ha causado el perjuicio	198
1.5.	La contratación de seguros por parte de la Administración para cubrir la responsabilidad patrimonial de sus empleados	203
2.	La acción de regreso	209
2.1.	Configuración legal y fundamento	209
2.2.	Carácter obligatorio de la acción de regreso. El problema de la legitimación	219
2.3.	Consideraciones respecto a su virtualidad práctica.	230
3.	Requisitos para el ejercicio de la acción de regreso	236
3.1.	Identificación del autor material del daño.	237
3.2.	El daño: concepto técnico-jurídico de lesión resarcible	242
3.3.	Daño indirecto al patrimonio administrativo: la indemnización previa.	247
3.4.	Título de imputación	250
3.5.	Concepto de dolo, culpa y negligencia graves. Dificultades de su apreciación	255
3.6.	El nexo causal	260
3.6.1.	Problemas que plantea su determinación.	260
3.6.2.	Varios sujetos productores del daño	262
3.6.3.	El concurso de causas: la culpa de la víctima y el hecho de un tercero.	263
3.6.4.	Culpa del funcionario en concurrencia con un funcionamiento anormal del servicio	265
3.6.5.	Ruptura del nexo causal.	265
4.	La indemnización.	268
4.1.	Problemas que plantea su determinación.	268
4.2.	Modulación de la indemnización.	270
4.3.	Límite de la indemnización.	272
5.	El procedimiento administrativo en vía de regreso.	273
5.1.	Plazo para el ejercicio de la acción de regreso.	274
5.2.	Órganos competentes para iniciar, instruir y resolver el procedimiento.	280
5.3.	Iniciación.	285
5.4.	Instrucción del procedimiento.	288
a)	Alegaciones del interesado.	288

b) Informe preceptivo del servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado el daño.	289
c) La práctica de la prueba	290
d) Audiencia y vista del expediente	291
e) ¿Es necesario el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma?	293
5.5. Terminación del procedimiento.	295
Capítulo IV. Responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados en sus bienes y derechos	299
1. Régimen jurídico y consideraciones previas.	299
2. Naturaleza jurídica y fundamento de la acción directa de responsabilidad por los daños causados a la propia Administración Pública	306
3. Elementos de la responsabilidad patrimonial directa del funcionario frente a la Administración.	308
3.1. Elementos subjetivos	308
3.2. Daños a los bienes y derechos de la Administración.	309
3.2.1. El daño debe ser real y efectivo.	314
3.2.2. Evaluable económicamente.	314
3.2.3. Individualización del daño.	315
3.2.4. ¿Es necesaria la antijuridicidad del daño?	316
3.3. Imputación y nexo causal.	317
3.4. Necesidad de apreciar dolo, culpa o negligencia graves.	320
3.5. La indemnización.	325
4. Procedimiento administrativo para depurar la responsabilidad por los daños y perjuicios causados a la propia Administración por las autoridades y personal a su servicio.	327
4.1. Introducción.	327
4.2. Plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad	328
4.3. Tramitación del procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad directa.	332
4.3.1. Iniciación	333
4.3.2. Instrucción	334
4.3.3. Resolución	335
5. Conexión de la responsabilidad patrimonial con la responsabilidad disciplinaria y necesaria compatibilidad entre ambas	338
6. Compatibilidad entre la responsabilidad patrimonial y la responsabilidad penal. La responsabilidad civil <i>ex delicto</i>	344

Capítulo V. La responsabilidad contable	349
1. Daños a la Administración y obligación de indemnizar derivada de la responsabilidad contable	349
1.1. Introducción.	349
1.2. Fundamento y finalidad de la responsabilidad contable	351
1.3. La determinación de la naturaleza jurídica de la responsabilidad contable	353
2. Concepto de responsabilidad contable.	361
3. Supuestos constitutivos de responsabilidad: alcance, malversación y otros supuestos	380
3.1. Los supuestos de alcance y malversación	380
3.2. Infracciones administrativas constitutivas de responsabilidad contable	383
4. Sujetos responsables	385
4.1. Clases de responsabilidad contable: responsabilidad directa y responsabilidad subsidiaria	386
4. 2. Causas de exención y atenuación de la responsabilidad	392
5. La indemnización.	393
6. La prescripción de la responsabilidad contable	396
7. La exigencia de responsabilidad contable en vía administrativa	399
7.1. Consideraciones previas	399
7.2. La responsabilidad contable en vía administrativa: problemas que suscita	403
7.3. Procedimiento administrativo para la exigencia de responsabilidad contable	409
7.3.1. Normativa aplicable.	409
7.3.2. Plazo de prescripción de la responsabilidad contable en vía administrativa	410
7.3.3. Tramitación del expediente administrativo de responsabilidad contable	414
8. La exigencia de responsabilidad contable en vía judicial	420
8.1. Delimitación del objeto de estudio	420
8.2. Las partes en el proceso judicial ante el Tribunal de Cuentas	422
8.3. Las actuaciones previas: problemas que suscita su configuración legal	426
8.4. El juicio de cuentas	428
8.5. Procedimiento de reintegro por alcance.	431
9. Compatibilidad entre la responsabilidad contable, la penal y la administrativa.	435

ÍNDICE

9.1. Compatibilidad entre la responsabilidad contable y la penal	435
9.2. Compatibilidad entre responsabilidad contable y responsabilidad disciplinaria	442
10. Reflexión sobre el régimen jurídico de la responsabilidad contable. Críticas y propuestas.	446
Conclusiones	453
Bibliografía	467