



# **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA**

**TRABAJO FINAL DE GRADO.  
4º CURSO DE CRIMINOLOGÍA 2015/2016**

**ALUMNO: Aroha Landete Roca  
TUTOR: María Mercedes Martí**

## **EXTENDED SUMMARY**

In our legal system there is a figure called "liability", which refers to the legal duty of a public administration from which it has to repair the damages that under certain circumstances, were produced or caused by them upon other subjects of law.

This principle is established by our Constitution, which is set as the top of the Spanish regulatory structure, literally stating that "individuals, under the terms established by law, shall be entitled to compensation for any harm they suffer in any of their property and rights, except in cases of force majeure, as long as the injury is a result of the operation of public services."

Thereby, this guideline established by the Constitution, is embodied and concretized in a way more detailed versions in some lower-level standards.

For example, in the currently effective Law 30/1992 of November 26th of the Legal Regime of Public Administrations and Common Administrative Procedure, and more specifically in Article 139.1., which was developed by a Royal Decree 429/1933 of March 26th, there are approved the Rules of Procedures of Public Administration on Balance Responsibility, in title X.

The legislation regulating the liability of the administration is accompanied by extensive case law from the administrative jurisdiction, because, as Vida (2014) points out, the responsibility system in our country rests on the doctrine established by judges and courts.

Therefore, from the statements of the law, timely developed by other standards, as well as case law, the system of accountability of public administrations currently in force in the country has a number of features, such as the ones Vida (2014) exposes.

As we mentioned above, we can establish schematically, what are the main features of our system of liability of the Administration (Vida, 2014).

It is a unitary and general system, which means that it is applicable to any of the public administrations that form the administrative framework of our state, and it is also independent of whether the damage occurs as a result of a performance that is found under the administrative law or private law.

It is a system of direct responsibility, so the Administration that holds the ownership of the service or activity that has been the cause of the damage is responding directly to the injured.

It is designed as a system of strict liability, or what is the same, it is not necessary that there is fraud or negligence in the performance of the Administration, nor has any relevance that such action is legal or illegal.

This is based on Article 106 of the Spanish Constitution and in Article 139 LRJPAC. Case laws have also expressed in this matter, such STS of December 5th, 1997; STS of November 28<sup>th</sup>, 1998 and STS March 28<sup>th</sup>, 2000.

The purpose of the objectification of the system is that through the system of liability Administration we aim to satisfy someone's rights who has been damaged to receive compensation and not to punish the commission of illegal acts.

However, it should be avoided, says Vida (2014), the interpretation of the liability of the Administration as a kind of universal insurance that will serve to compensate for anything that adversely affects individuals.

There are limits that are referred to in Article X LRJPAC as well as in diverse case laws. This feature, i.e. the configuration as a strict liability system is the one that involves a greater differentiation in comparative law, in relation to neighboring countries.

It is a comprehensive system responsibility, which means that the goal is freeing the victim from the damage caused, by compensation. This compensation will be taken as contractual basis, which will be compatible with any other compensation.

One of the characteristics of our model of liability is that it covers a wide range of assumptions and a broad model repair, so it virtually reaches all damages that occur.

In addition, we find that, as García de Enterría noted (1995), "compensation should leave 'harmless' the victim of unfair damage; it should seek full compensation of the detriment that such damage has made to their heritage, it must return it in its full value before the harmful event must cover therefore all damages suffered, in any of its assets or rights as stated in Article 40 of the Law of Regime of the State Administration of 1957 (and now LRJPAC Article 139.1 repeats). "

As from the point of view of the subjects that come into play when the procedure patrimonial responsibility of the Administration starts, the first thing that seems an essential element is that the identification of the taxpayer's financial injury is determined by Article 139.1 LRJPAC since it states that "individuals are entitled to compensation ...".

As a consequence of an open judicial interpretation, reminds us of Life (2014), the right to compensation is not recognized exclusively to natural persons, and it may be also applied to private or public entities, provided they meet the requirements, as STS sets of July 2<sup>nd</sup> 1998 and the STS of April 10<sup>th</sup> 2000.

In this regard, in terms of the personnel involved in the act that caused the damage, as a general rule, it is irrelevant the type of linkage the public administration has with the act: authorities, officials, workforce, and so on.

In any case only there will only be attributable to the Administration those damages made to third parties in the performance of their duties as part of the Administration. In no case there will, reminds us Fernández (2014), when these same subjects were acting from a purely private manner.

Another of the main features that should be considered in relation to our model of patrimonial responsibility of the Administration, is that the conditions of

the activity undertaken by the Administration are not relevant as to whether it is the result of normal or abnormal functioning of public services, as is Article 139 LRJPAC.

However, the Law 30/1992, is in a state of *vacatio legis*, and along with other issues, from October 2016 on, governing the liability of public authorities will be regulated by other laws, such as the Law 39/2015, of October 1<sup>st</sup> of the Common Administrative Procedure Public Administration and the Law 40/2015, of October 1<sup>st</sup> of the Public Sector Regime, in which, from different perspectives in each one of them, the regime of liability will be regulated.

One of the first new things we found when we take a look at the new Law on Common Administrative Procedure Public Administration is the separation that takes place on the Legal Regime of Public Administrations

Thus, we go back to the previous system to the 1992 Law, connecting with the situation in which the Administrative Procedure Act of July 17<sup>th</sup> 1958 (LPA) and the Law on the Legal Regime of the State Administration (LRJAE) of July 26<sup>th</sup> 1957 simultaneously acted.

This new way of understanding the system of liability of public authorities has not been assessed without controversy, being criticized, as we shall see by different author's publications and different reasons.

It is especially interesting the thinking that Bath (2015) puts on it, noting that it was not a necessary reform, considering it even a dangerous, which "it certainly has not been in the minds of the authors of the proposal. But one thing are the intentions and other the results of actions. "

The liability is an element that hovers all over public administrations, such as those indicated in Article 1.2 of Law 29/1998 of Administrative Jurisdiction of July 23<sup>rd</sup>,

a) *The General State Administration*

b) *Administrations of the Autonomous Communities*

*c) Entities that make up the local Administration*

*d) Entities governed by public law which are dependent or are linked to the State, the Autonomous Communities or local Entities*

Therefore, Prison Administration are also involved in those types, such as the General Secretariat of Penitentiary Institutions (SGIP), which its institutional website itself states its dependence on the central government, under the Home Office through the Secretariat of Security State.

Given this nature, its performance is bound by a series of principles such as legality, the judicial review and the Conservation of Fundamental Rights. In addition, it stresses that its existence is linked to the main objective of the institution: the monitoring and management of all activities aimed at providing the public service of execution of punishments and penal measures.

## **RESUMEN**

Existe un debate interesante desde el punto de vista doctrinal, pero también desde la jurisprudencial, sobre el alcance y límites de la obligación a la que se ve sometida la Administración ante hechos como el fallecimiento de un recluso en la cárcel, acciones vinculadas con el consumo de drogas en el centro penitenciario, lesiones sufridas, etcétera. Con el presente trabajo pretendemos analizar el alcance de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en el ámbito penitenciario, delimitando sus características y sus condicionantes, y en qué circunstancias deben suceder los hechos señalados para que se apliquen las consecuencias que sean pertinentes.

## **PALABRAS CLAVE**

Responsabilidad patrimonial, Administración penitenciaria, reclusos, permisos penitenciarios

## **ABSTRACT**

There is an interesting debate from the doctrinal point of view, but also from the case law about the obligation limits to which the Administration is subjected on subjects and cases such as the death of an inmate in prison, actions related to consumption of drugs in prison, injuries and so on. In this paper we aim to analyze the extent of the liability of Public Administrations in the prison environment, defining their characteristics and conditions, and under what circumstances should the facts above indicated happen in order to these Administration face consequences.

## **KEYWORDS**

*Liability, Prison Administration, inmates, prison permits*

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL .....	2
3. LA RESPONSABILIDAD.....	100
4. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PENITENCIARIAS .....	177
4.1. Responsabilidad patrimonial ante el supuesto de muerte de un recluso 200	
4.2. Responsabilidad patrimonial ante el supuesto lesiones de un recluso 244	
4.3. Responsabilidad patrimonial por hechos cometidos durante permisos penitenciarios .....	26
5. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS NUEVAS LEYES 39/2015 Y 40/2015.....	27
6. CONCLUSIONES .....	31

## **1. INTRODUCCIÓN**

Cuando un recluso es internado en un centro penitenciario, de forma automática, la Administración asume una serie de obligaciones de tutela, lo cual viene avalado por diversas sentencias, como la de 27 de junio de 2007, del Tribunal Supremo, el cual establece que a la Administración obliga “el ineludible deber de mantener a los presos en condiciones de dignidad y seguridad” exigidas en toda una serie de textos legales, desde la misma Constitución Española hasta diversos tratados de carácter internacional, como el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, entre otras.

A esta línea se suman también disposiciones establecidas en legislación interna como la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria, o el Reglamento aprobado por Real Decreto 190/1996, que establece que la autoridad penitenciaria es quien dispondrá de las medidas de vigilancia y seguridad necesarias para garantizar la protección de los recursos.

## 2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus funciones, pueden, lógicamente, causar daños a las personas, o a sus propiedades e intereses, por los cuales en determinados casos deben asumir la responsabilidad. A ello se le denomina responsabilidad patrimonial de la Administración.

La base sobre la que se articula la responsabilidad patrimonial de la Administración viene dispuesta por nuestra Carta Magna, la cual en su artículo 106.2 dispone que

*«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»*

A esta disposición se le debe añadir la que se estipula en el artículo 149.1.18, que señala que el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas queda reservada bajo la forma de competencia exclusiva al Estado.

Para concretar de un modo más detallado esta responsabilidad patrimonial, este asunto fue introducido también en la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que fue desarrollada por el Real Decreto 429/1933 de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, en su título X.

La normativa que regula la responsabilidad patrimonial de la Administración viene acompañada de una amplia jurisprudencia proveniente de la jurisdicción contencioso-administrativa, debido a que, como señala Vida (2014), el sistema de responsabilidad en nuestro país descansa sobre la doctrina sentada por Jueces y Tribunales.

Con lo señalado, podemos establecer de forma esquemática, según señala Vida (2014)<sup>1</sup>, cuáles son las principales características de nuestro sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración:

- Es un sistema unitario y general, lo cual significa que es aplicable a cualquiera de las Administraciones Públicas que conforman el entramado administrativo de nuestro Estado, y que además es independiente de si el daño se produce como consecuencia de una actuación que se halle sometida al Derecho administrativo o al Derecho privado.
- Es un sistema de responsabilidad directa, por lo que la Administración que posea la titularidad del servicio o de la actividad que haya sido causa del daño es quien responde directamente frente al perjudicado.
- Se configura como un sistema de responsabilidad objetiva, o lo que es lo mismo, no se necesario que exista dolo o culpa en la actuación de la Administración, ni que tiene ninguna relevancia que tal actuación sea legal o ilegal. Esto queda fundamentado en el artículo 106 de la Constitución Española, así como en el artículo 139 LRJPAC. Sobre ello también se ha pronunciado algunas sentencias, tales la STS de 5 de diciembre de 1997, la de 28 de noviembre de 1998 y la de 28 de marzo de 2000. La finalidad de la objetivación del sistema es que mediante el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración lo que se pretende es satisfacer el derecho de alguien que ha sido dañado a recibir una indemnización y no a castigar la comisión de actuaciones ilegales. No obstante, debe evitarse, señala Vida (2014) la interpretación de la responsabilidad patrimonial de la Administración como una suerte de seguro universal que servirá para indemnizar por todo aquello que afecte de forma negativa a los particulares, existiendo límites que son contemplados en el artículo X LRJPAC como en diversa jurisprudencia. Esta característica, es decir, la configuración como un sistema de responsabilidad objetiva es la que supone una mayor

---

<sup>1</sup> VIDA, J. (2014) “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (I): Concepto y elementos”.

diferenciación en el Derecho comparado, en relación con países de nuestro entorno.

- Es un sistema de responsabilidad integral, lo cual viene a decir que el objetivo es que la víctima se libere de los daños causados mediante la indemnización. Esta indemnización que pueda recibir cualquier persona que haya sido dañada revestirá un carácter extracontractual, que será compatible con cualquier otra indemnización.

El sistema de responsabilidad patrimonial con el que contamos en nuestro país establece modelo de reparación muy amplio que alcanza a la práctica totalidad de los daños que se produzcan. En esa línea parece ir el artículo 141.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el cual se remite a las diferentes legislaciones especiales con los que cuenta nuestro ordenamiento jurídico para otorgar la valoración que corresponda a cada uno de los diferentes tipos de daños que se deban resarcir, diciendo textualmente que «La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado», lo que, como señala Vida (2014), ha sido lo expresado por la jurisprudencia, proclamando el “principio de responsabilidad integral” por el cual se debe establecer como indemnización una cantidad que “equivalga al daño producido”. Tal y como se extrae de la STS de 4 de mayo de 1995.

Como señala García de Enterría (1995)<sup>2</sup>, “«la indemnización debe dejar “indemne” a la víctima del daño injusto, debe procurar una reparación integral del detrimento que dicho daño ha supuesto para su patrimonio, debe restituir éste en su pleno valor anterior al suceso dañoso, debe cubrir, por tanto, todos los “daños y perjuicios” sufridos, “en cualquiera de sus bienes o derechos” como decía el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (y hoy repite el artículo 139.1 LRJPAC)”.

Por lo tanto, y en lo expresado hasta aquí, doctrina y jurisprudencia han ido de la mano, estableciendo como regla la indemnidad o reparación integral, lo que, cómo

---

<sup>2</sup> GARCÍA, E. & FERNÁNDEZ, T. (1995). Curso de Derecho Administrativo. Civitas Ediciones.

no puede ser de otra manera, establece que la reparación ha de ser total en relación con todos los daños y perjuicios ocasionados efectivamente, observando tanto el daño emergente como el lucro cesante, en consonancia con el artículo 1106 del Código Civil.

Además, hay que añadir que la obligación de indemnizar no queda limitada ante los “bienes, derechos e intereses patrimoniales legítimos”, sino también en lo relativo al resarcimiento de cualquier lesión que, como señala en artículo 139.2 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, “que los particulares sufran en sus bienes o derechos siempre que sean susceptibles de ser evaluados económicamente”, es decir, que siempre que el daño causado sea susceptible de valoración económica, podrá ser objeto de indemnización, comprendiendo, por tanto, tanto daños materiales como morales (Vida, 2014).

En esa línea, la STS de 3 de marzo de 1986, señaló que en relación con los daños materiales, la indemnización se ajustará al valor real de los bienes, pero que, en relación con los daños corporales (físico, psíquico o incluso muerte), deben tomarse en cuenta módulos valorativos empleados en el resto de órdenes jurisdiccionales, como por ejemplo los establecidos al amparo de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación de seguros privados y el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba del Texto Refundido de la Ley de responsabilidad civil y seguro de circulación en vehículos a motor.

El artículo 141.3 da algunas pinceladas en relación con la cuantía con la que deben materializarse las indemnizaciones, señalando que la misma debe calcularse en referencia con el día en el que efectivamente se produjo el daño, aunque permite la actualización siguiendo el movimiento que se haya producido en el Índice de Precios al Consumo, así como los posibles intereses de demora en los que se haya podido incurrir. Una vez calculada, y tal y como señala el artículo 141.1, la forma de pago de la indemnización podrá efectuarse de diferentes formas, una de ellas es la del pago en metálico (con un sólo abono o en distintos pagos), o en especie.

Desde el punto de vista de los sujetos que entran en juego cuando se inicia el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, lo primero que parece pertinente reseñar es que la identificación del sujeto pasivo de la lesión patrimonial viene determinada por el artículo 139.1 LRJPAC, cuando establece que “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados...”. Como consecuencia de una interpretación jurisprudencial abierta, nos recuerda Vida (2014), que el derecho a ser

indemnizado no se reconoce en exclusiva a las personas físicas, pudiendo ser también beneficiadas personas jurídicas privadas o públicas, siempre que cumplan los requisitos, tal y como establece la STS de 2 de julio de 1998 y la STS de 10 de abril de 2000.

El mismo artículo 139.1 nos señala quién es el sujeto obligado cuando una vez señalado que los particulares tendrán el derecho de ser indemnizado establece el complemento agente de la oración “por las administraciones públicas”, sin entrar en mayores consideraciones. Quedan excluidas del ámbito de la responsabilidad administrativa directa de las personas jurídico-privadas en mano pública, es decir, sociedades y fundaciones controladas por la Administración pública pero con personalidad jurídica privada.

Las Administraciones públicas, como cualquier otro sujeto, tiene la posibilidad de contratar un seguro que cubra aquellos supuestos de responsabilidad en los que se incurra, mediante la contratación de una póliza de seguro. Con esta contratación no se modifica, en absoluto la imputación contra la Administración, sino la forma en la que se hace efectivo el cumplimiento de la reparación que, ahora, pasará a recaer sobre el ente asegurador.

Por ello, en los recursos contenciosos-administrativos vinculados a cuestiones sobre la responsabilidad, tal y como estipula el artículo 21.1 c) LJCA, las serán también parte del proceso “las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren”.

En cuanto al personal implicado en el acto que ha producido el daño, como regla general, carece de relevancia el tipo de vinculación mediante la que forma parte de la Administración pública: autoridades, funcionarios, personal laboral, etcétera. En cualquier caso, solamente serán imputables a la Administración aquellos daños que se realicen a terceros en el ejercicio de sus funciones como parte de la Administración. En ningún caso será así, nos recuerda Fernández (2014), cuando estos mismos sujetos actúen desde un prisma meramente privado.

En consonancia con lo que hemos señalado unas páginas atrás cuando señalábamos esquemáticamente aquellas características más destacadas del modelos de responsabilidad patrimonial de la Administración en nuestro país, no resultan relevantes la condiciones de la actividad realizada por la Administración en relación a si

es consecuencia de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, tal y como queda dispuesto en el artículo 139 LRJPAC.

En el caso de que el funcionamiento entre dentro de los estándares de normalidad, se muestra de forma clara la naturaleza objetiva del modelo de responsabilidad, dado que no es un requisito para poner en marcha el ejercicio de la responsabilidad patrimonial que la acción u omisión realizada sea ilegal o que medie algún tipo de negligencia, sino simplemente que se produzca una lesión antijurídica.

No quedan bajo responsabilidad administrativa, de forma lógica, los supuestos de fuerza mayor, extraños a la actividad administrativa e imprevisible, como daños que puedan provocar terremotos o catástrofes climáticas. De ello dan cuenta los artículos 106.2 de la Constitución Española y el 139 LRJPAC.

Cuando, en cambio, los daños se producen como consecuencia de un funcionamiento anormal de la Administración, derivada del carácter ilegal de la actuación realizada por la falta de ajuste entre la misma y lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, lo cual puede dar lugar a la anulación, de forma administrativa o judicial. Hay que tener en cuenta que con la anulación de la actuación por vía administrativa o judicial contencioso-administrativa, no da lugar a presuponer una indemnización de forma automática, y así lo establece el artículo 142.4 LRJPAC, sin que ello, como señala Fernández (2014) deba ser considerado como una exclusión absoluta a la indemnización que pueda derivarse las lesiones producidas como consecuencia de tales actuaciones ilegales.

También se considerará como funcionamiento anormal cuando, a pesar de que no exista una actuación ilegal, es decir, que la actuación es conforme a Derecho, se pueda demostrar que ha existido dolo culpa o negligencia, a partir de lo cual se ha generado un daño de carácter patrimonial a un tercero.

El origen de la responsabilidad es, siempre, la existencia de un daño. No obstante, deben darse una serie de características para que la existencia de tal daño se convierta en una lesión resarcible.

El daño deber ser efectivo, tal y como se dispone en el artículo 139.2 LRJPAC, lo que implica que sea un daño actual y real que resulte en una pérdida patrimonial o una pérdida de ganancia. De la STS de 24 de octubre de 1989 y la del 19 de abril de

1995, se deduce que si bien no se excluyen de tal efectividad los daños futuros, no cabe lo mismo con los daños futuribles.

Resulta obvio que el daño debe ser evaluable (artículo 139.3 LRJPAC), lo que no significa otra cosa que el daño debe de poderse traducir a términos económicos. Este valor debe fijarse teniendo en cuenta la naturaleza de los daños sufridos, pudiendo distinguir entre daños patrimoniales y daños personales y morales. En el caso de los primeros, la evaluación para traducir los daños a valor económico resulta relativamente sencillo, estando a lo que se dispone en el artículo 141.2 LRJPAC.

Para los daños morales o personales, la operación resulta un tanto más compleja, por lo que, como señala (Fernández, 2014), pueden utilizarse criterios de forma estimativa que se encuentren presentes en baremos que ya existen para la evaluación de daños, en el ámbito civil o de la Seguridad Social. No obstante, la Administración dispone de capacidad discrecional para la determinación de la cuantía mediante la que se indemnizará, que no obstante podrá ser revisada judicialmente, generando una interesante jurisprudencia mediante la que se tomarán las referencias oportunas.

El daño, además, debe ser individualizable, con respecto a una persona o grupo de personas que sufren un daño sobre su patrimonio de forma concreta y singularizada.

Los daños de imposible satisfacción, es decir, los que afecten a un grupo indeterminable o indefinido de sujetos, quedan excluidos. Ello es lo que ocurre generalmente con los perjuicios que pueden derivarse de la potestad reglamentaria, lo que abre la puerta a la innovación normativa a este nivel, sin perjuicio de que sí exista la posibilidad de reclamación cuando afecte a personas o colectivos concretos. En esta línea encontramos la STS de 29 de enero de 1998.

Otro requisito es que el daño sea antijurídico, es decir, que tal como dispone el artículo 141 LRJPAC “sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. El daño antijurídico, señala Fernández (2014), existe en tanto que no existe una obligación legal de soportarlo, por lo que ello no implica que el acto haya de ser necesariamente contrario a Derecho, sino que no sea un daño previsto y conforme al ordenamiento, salvo que en la normativa se prevea que para un daño que si está

previsto y es conforme al ordenamiento sí se prevean mecanismos de compensación, como ocurre, por ejemplo, con la expropiaciones.

La relación de causalidad entre la actividad de la Administración y el daño causado es el último de los requisitos que queremos señalar, como indispensable para el ejercicio de la responsabilidad patrimonial de la Administración. El artículo 139 LRJPAC señala que la Administración, de una forma lógica, solamente deberá responder de los daños que sean consecuencia del funcionamiento de los servicios.

La demostración de la existencia de la causalidad resulta, en muchas ocasiones, problemáticas, pudiendo concurrir para que se produzca un daño diferentes causas. En cualquier caso, la prueba que demuestre la relación de causalidad recae sobre el reclamante. Como señala Fernández (2014), la STS de 15 de abril de 2011 desestimó la reclamación de indemnización por accidente como consecuencia de un deficiente estado de la calzada por la falta de acreditación del nexo causal.

Para modular el alcance de la responsabilidad de la Administración, la jurisprudencia ha marcado algunas referencias, teniendo en cuenta elementos como la conducta de la víctima, la intervención de un tercero o la concurrencia de dos o más administraciones.

También es necesario resaltar que resulta más difícilmente demostrable el nexo de causalidad cuando el daño se debe a una acción, en la que basta que la lesión sea consecuencia de ella; de cuando el daño se produce como consecuencia de una omisión.

### 3. LA RESPONSABILIDAD

La acción de responsabilidad patrimonial o, lo que es lo mismo, la vía para exigir que se proceda a la reparación patrimonial, se encuentra regulada en diferentes artículos de las Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como son el 142 y el 143.

Según los mismos, la señalada exigencia puede ponerse en marcha como una reclamación administrativa de responsabilidad patrimonial, por lo que es la vía administrativa la adecuada para ejercitar la exigencia, disponiendo el afectado por un plazo de un año, dentro del cual deberá presentar ante el órgano competente de la Administración a la que se dirija, ya sea al Ministerio, a la Administración autonómica o a la Administración local.

Como señala Peñaranda (2014)<sup>3</sup> ha sido en la cuestión relativa al cómputo del plazo para comenzar el procedimiento requerido en la que se han suscitado dudas interpretativas. Si nos atenemos a lo que dispone el artículo 142.5 LRJPAC, es en el momento en que se ha producido el hecho o el acto susceptible de provocar una indemnización o de manifestarse el hecho lesivo, aunque se prevé que si se han ocasionado daños físicos o psíquicos sobre la persona, el plazo tendrá inicio cuando se produzca la curación de la persona o cuando sea posible determinar el alcance de las secuelas.

Aquí adquiere importancia la distinción que se produce entre aquellos daños que sean permanentes y continuados. La SSTS de 13 de mayo de 1997 y de 23 de enero de 1998, dejan claro que en el caso de que el daño sea continuado, el perjudicado podrá reclamar por los daños y perjuicios hasta ese momento producidos, con el objetivo de no obligar a que el reclamante haya de soportar de manera estoica los daños que de forma continuada o reiterada se le vienen produciendo. Para poder hacer efectiva esa reclamación, señalan las sentencias citadas, se realizará una evaluación, sin que, en ningún caso ello signifique renunciar, salvo que se exprese de forma expresa, a reclamar aquellos daños que se produzcan desde ese momento en adelante.

---

<sup>3</sup> PEÑARANDA, J.L. (2014): La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (II): la reparación patrimonial y sus implicaciones”.

Recuperado en [http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion11.pdf/at\\_download/file](http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion11.pdf/at_download/file)

Otra regla que permite discernir la forma de computar el plazo de prescripción se encuentra en el artículo 142.4 LRJPAC. En este caso la duda que resuelve está relacionada con el plazo en aquellos casos en que la responsabilidad se derive de la nulidad de un acto o disposición.

De tal forma, cuando se procede a la anulación, tanto por vía administrativa como por vía jurisdiccional contencioso-administrativa, de cualesquiera actos o disposiciones, no cabe la presuposición del derecho a indemnización, dado que el citado artículo señala que en una vez se declare la anulación, se abrirá un plazo de un año para que el potencial reclamante plantee la reclamación que estime oportuna, que comenzará a computar desde el momento en que se dicte la sentencia definitiva.

El artículo 4.2 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, como señala Peñaranda, expresa de forma más clara y precisa este supuesto, dado que indica de tal forma que no deja lugar a dudas que el plazo para la reclamación computará “desde la fecha de la sentencia de anulación hubiera devenido firme. La realidad de estos preceptos da lugar, según señala Peñaranda a que el potencial recurrente pueda optar por realizar una de dos posibilidades. Bien podrá decantarse por acumular la petición de anulación en sede jurisdiccional con pretensión indemnizatoria, lo cual viene fundamentado en el artículo 31.2 LJCA; bien podrá esperar a que la anulación se produzca en vía jurisdiccional, tras lo cual podrá, en su caso, presentar la reclamación correspondiente dentro del plazo de un año desde que la sentencia anulatoria es declarada firme.

La opcionalidad señalada también tiene cabida en aquellos supuestos en los que la responsabilidad que se exija sea de carácter penal a aquel personal de la Administración que sea considerada causante del daño.

En este caso en el que se exige de responsabilidad penal, se podrá presentar también reclamación de responsabilidad patrimonial mediante por vía administrativa, siendo absolutamente independiente del cauce y del desarrollo que siga el procedimiento penal.

Con la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, se ha consagrado la unidad de régimen jurídico en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración. Con la salvedad, sin embargo, de la posibilidad de reclamar

responsabilidad de naturaleza penal a los agentes públicos cuando concurren determinadas circunstancias.

De tal modo, con la unidad proclamada y consagrada por la norma señalada, resultará indiferente la naturaleza de la relación jurídica, pública o privada, de que derive la actuación imputable a la Administración. Sobre esto, Leguina (1999), expuso que tras la reforma de la Ley en el año 1999, el ordenamiento jurídico español consagró una unidad desde una triple perspectiva. En primer lugar, una unidad de régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la administración, que siempre guarda una naturaleza jurídico-administrativa, a pesar de que, en determinados momentos, la relación material de la que traiga causa sea, de naturaleza jurídico-privado. En segundo lugar, nos encontramos con perspectiva que se fija sobre el procedimiento, el cual deberá ser, de forma coherente con lo señalado anteriormente, un procedimiento administrativo. La tercera perspectiva, señala al orden jurisdiccional que habrá de ser el competente para conocer, cuando se acuda a sede judicial, de dicha responsabilidad, el cual será siempre el contencioso-administrativo.

Los artículos de la LRJPAC que reflejan los dos procedimientos administrativos, el general y el abreviado, mediante los que se debe determinar si procede o no la responsabilidad patrimonial de la Administración son el artículo 142 y el artículo 143, que, señala Peñaranda (2014) no mantienen una estricta independencia entre ellos, sino que se interrelacionan.

El procedimiento viene desarrollado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

La forma más usual y corriente mediante la que se inicia el procedimiento es mediante la interposición de una reclamación que, en cualquier caso, deberá reunir los requisitos necesarios a las que obliga para este tipo de solicitudes el artículo 70 LRJPAC, los cuales son hacer constar datos como la identificación del interesado, el domicilio a efecto de notificaciones hechos y razones de la petición, lugar, fecha, firma y órgano o unidad administrativa a la que se dirige.

A estos datos debe añadirse una descripción concreta y con cierto detalle de las lesiones que se han producido, el nexo de causalidad que alega en solicitante entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la

responsabilidad reclamada y la concreción del momento en el que se produjo de forma efectiva la lesión- por último, el alegante deberá adjuntar todos aquellos documentos que estime oportunos para apoyar la pretensión, solicitando la prácticas de pruebas que considere necesarias y pertinentes para probar los hechos.

La otra vía mediante la que nuestra legislación permite que se inicie un procedimiento para reclamar la responsabilidad patrimonial a la Administración es la vía de oficio. Tal y como ocurre con el resto de procedimientos administrativos, de tal modo que lo hace por medio una iniciativa del órgano competente, orden superior o petición razonada de otro órgano o denuncia.

Señala Peñaranda (2014) que esta vía ha tenido muy escasa aplicación, lo cual en nuestra opinión puede deberse a que en muy pocas ocasiones una Administración estará dispuesta a asumir la responsabilidad por cualquier daño causado si no existe una contraparte que lo haya demandado en un primer momento.

No obstante, en el caso de que se ponga en marcha esta vía de oficio, el procedimiento se iniciará mediante el acuerdo de iniciación del mismo, el cual se notificará a los particulares que hayan sido presuntamente lesionados, los cuales dispondrán de siete días para realizar y aportar aquellas alegaciones, documentos o cualquier información que consideren oportunas y que convengan a su derecho, así como para que puedan proponer las pruebas que crean pertinentes para que se pueda esclarecer las circunstancias sobre las que recaería la responsabilidad patrimonial de la Administración. Todo ello regulado mediante el artículo 5 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial

Una vez resulta administra la reclamación, ello genera que de oficio se impulsen todos los trámites posteriores, entre los cuales los actos de instrucción y comprobación que el instructor designado a tal efecto considere necesarias. Entre sus actuaciones, podrá solicitar las prácticas de aquellas pruebas solicitadas por el interesado, así como solicitar todos los informes que considere precisos para esclarecer el asunto en cuestión.

Como paso previo al momento en que se dicta la propuesta de resolución, y una vez instruido el procedimiento, se abre un trámite de audiencia para el interesado con un plazo de entre diez y quince días. Por fin, dictada la propuesta de resolución, se

deberá solicitar el dictamen del Consejo de Estados u órgano que ostente competencias consultivas al respecto en la Comunidad Autónoma, siempre que ello sea preceptivo, en función de lo dispuesto en el artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado, en la redacción dada a la misma por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, dispone que la Comisión Permanente del Consejo deberá ser consultada en relación con las «reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen a la Administración del Estado a partir de 6.000 euros o de la cuantía superior que establezcan las leyes».

En tal caso, el dictamen de dicho órgano deberá ser emitido en el plazo de d entre la acción de la Administración y el daño y, en su caso, sobre la valoración del mismo, señalando la cuantía que considere oportuna, así como el modo de hacer efectivo el pago.

La resolución que finalmente establezca si existe responsabilidad por parte de la Administración o no, deberá contener una motivación de la orientación que haya tomado, ajustándose en todo caso a lo que dispone el artículo 89 LRJPAC, pronunciándose sobre una serie de aspectos, entre los cuales, la causalidad existente o no, la valoración del daño, y los criterios que se han empleado para valorarlo y cuantificarlo. Con la resolución se dará por terminada la vía administrativa, como señala el artículo 142.6, independientemente de cuál «fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive, pone fin a la vía administrativa».

Además, existe la posibilidad de que el procedimiento concluya mediante lo que se denomina acuerdo de terminación convencional”, cuando sea propuesta por el órgano competente a instancias del instructor o del interesado.

Para que finalice el procedimiento existe un plazo máximo estipulado de seis meses. Si transcurrido el mismo no se hubiese dictado resolución, deberá entenderse que el silencio administrativo, en este caso, será negativo, por lo que la reclamación deberá darse por desestimada.

En relación con las formas del procedimiento, como variante del procedimiento general, disponemos del denominado procedimiento abreviado (Peñaranda, 2014). Es potestad del instructor elegir si se sigue este tipo de procedimiento, pero siempre deberá decidirlo antes de iniciar el trámite de audiencia.

La elección del procedimiento abreviado estará justificado cuando se entienda que existe una evidente e inequívoca relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, así como una valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización. La elección de este tipo de procedimiento no impedirá que se pueda volver al procedimiento ordinario.

El procedimiento abreviado permite que se reduzcan los plazos de alegaciones en trámite de audiencia, así como en el plazo de emisión del dictamen previo cuando resulta preceptivo, resultando un plazo de solamente cinco días. Por otra parte, permite reducir el plazo máximo para que concluya el procedimiento a treinta días, en lugar de los seis meses establecidos para el procedimiento general.

Una vez realizados todos los trámites anteriores, contra la resolución emanada, tanto si se estima o no la presunción del recurrente, como si se incurre en silencio administrativo, la única vía para mostrar desacuerdo es interponer un recurso contencioso-administrativo. Es decir, se abandonará la vía administrativa para pasar a la vía jurisdiccional. Así lo disponen los artículos 142.6 y 144 LRJPAC, reafirmandose mediante diferentes sentencias como la STSJ de Cantabria, de 13 de febrero de 2004.

Como señalábamos al iniciar este epígrafe, la unidad jurisdiccional, mediante la cual solamente es posible recurrir una vez finalizada la vía administrativa mediante el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa encuentra una excepción. Cuando se produce el ejercicio de una acción penal por la actuación de un agente público ante la que, en este caso, se abre la posibilidad de formular mediante la vía penal la exigencia de responsabilidad civil derivada del delito.

El artículo 146.1 LRJPAC establece, en este sentido, que «La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente» para lo cual, el artículo 146.2 dispone que

*«La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.»*

No obstante, a pesar de lo señalado, resulta incompatible la duplicidad indemnizatoria, de tal manera que si se reconoce la responsabilidad de la Administración mediante una de las vías, se excluirá la responsabilidad que pudiese estimarse mediante la otra vía iniciada.

#### **4. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PENITENCIARIAS**

Como hemos podido observar al relatar las características generales de las que hace gala nuestro sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, dicha responsabilidad planea sobre cualquiera de las figuras que componen el entramado administrativo del Estado.

Ateniéndonos a lo que resuelve el artículo 1.2 de la Ley 29/1998, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 23 de julio, debe entenderse como Administraciones públicas:

*«a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración local. d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.»*

En el seno de la Administración del Estado podemos encontrar como bien señala Parada (2013), en primer lugar, el Gobierno, en el cual y bajo su dependencia, se integran toda una serie de organismos, como los diversos Ministerios, Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, Subdirecciones, Servicios y Negociados.

Por tanto, todos estos organismos, junto con otros, como los entes territoriales señalados, pero también con otros entes instrumentales o especializados, como Organismos autónomos, sociedades mercantiles de capital público, entes públicos empresariales, administraciones dependientes o entes corporativos, quedan sujetos a las obligaciones que en su caso disponga el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Uno de estos organismos que quedan inmersos en la estructura administrativa del Estado es la conocida como Administración penitenciaria, con la denominación oficial de Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP), que en la propia página web institucional señala su dependencia de la Administración General del Estado, dependiente del Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Estado de

Seguridad. Dada, pues, esta naturaleza, su actuación queda obligada por una serie de principio, como el de legalidad, el de control jurisdiccional y el de la Conservación de los Derechos Fundamentales.

Además, remarca que su existencia se encuentra vinculada al fin encomendado constitucionalmente, que además es el principal objetivo de la institución, el seguimiento y dirección de todas las actividades dirigidas a la prestación del servicio público de ejecución de las penas y medidas penales.

Así, en consideración a las características y a la naturaleza de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, también esta administración queda sujeta al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración. Las directrices básicas sobre esta responsabilidad, que quedan contenidas en el título X de la Ley 30/1992, deben ponerse por tanto en conexión y ser aplicadas desde la perspectiva de la legislación penitenciaria que tiene una de sus principales fuentes en la Ley Orgánica Penitenciaria 30/1992, de 26 de septiembre, y el Reglamento Penitenciario aprobado por RD 190/1996 de 9 de febrero y sus modificaciones posteriores (Cuadros, s.f.).

En el artículo 1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria se explica de una forma genérica qué es lo que debe entenderse por el normal funcionamiento de esta Administración, señalando que: «Las instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados».

De la última parte de la oración se deduce que una de las obligaciones que deben guardar los centros penitenciarios es la velar por la salvaguarda de la integridad física y moral de los reclusos, evitando que sufran cualquier tipo de daño o lesión durante el período en el que cumplen sus penas.

Por tanto, nos señala Cuadros, que la lógica nos lleva a entender que en caso de que los reclusos sufran daños, y en el marco de la labor de custodia que la Administración penitenciaria ostenta, contra ésta cabe la posibilidad de exigirse responsabilidad patrimonial. Esta realidad, además, también se sustenta en jurisprudencia que, como veremos posteriormente de forma más concreta, parte del deber de las instituciones penitenciarias de mantener a los reclusos en condiciones de dignidad y seguridad, fundamentando esta postura en los artículos 10.1, 10.2, 15 y 96

de la Constitución Española, en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y las declaraciones incluidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y lo previsto en el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos.

Además, también debe ser tenida en cuenta, la regulación contenida en la normativa concreta de esta materia, a la que ya hemos hecho referencia: Ley Orgánica 1/1979 y el Real Decreto 190/1996, que como señala la STS de 4 de enero de 1991 y la STS de 13 de junio de 1995, «otorgan a la autoridad penitenciaria las medidas de vigilancia y seguridad necesarias, tendentes a proteger a los reclusos».

También señala Cuadros, que el criterio de objetividad al que hemos aludido anteriormente y que es uno de los más característicos elementos del nuestro sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, queda matizado en el ámbito penitenciario, dado que algunas sentencias, como la STS de 4 de mayo de 1999, señalan que resulta imprescindible para reconocer la existencia de la obligación de indemnizar, que exista y sea verificable “algún elemento de anormalidad en el servicio penitenciario”.

Guillén (2012) señala que ante la diversidad de supuestos que pueden darse en un centro penitenciario, y a pesar de la obligación de tutela y control por parte de la Administración, existen pronunciamientos judiciales que analizan hasta qué punto cabe extender la responsabilidad a la Administración y, por lo tanto, cabe exigirle que responda por ellos.

La delimitación realizada por la jurisprudencia, como nos señala este autor, en relación al alcance de la responsabilidad patrimonial de las instituciones penitenciarias parte de lo dispuesto en el artículo 106.2, que es el que garantiza que los particulares tienen derecho a exigir, en los términos establecidos por la Ley, que puedan exigir una indemnización por toda lesión que sufra en sus bienes o derechos, salvo en caso de fuerza mayor, siempre que tal lesión tenga como causa el funcionamiento de los servicios públicos o la actuación de la Administración. Y es en este sentido en el que debe entenderse lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 20/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A lo que señala este artículo, debe añadirse el requisito de que exista una relación directa, inmediata y exclusiva de causa efecto y sin intervención extraña que

pueda inferir alterando el nexo causal, como establecen algunas sentencias, como la SAN de 19 de julio de 2006, que sirve posteriormente de referencia a la STS 3º, 6º, de 8 de junio y 18 de octubre de 1993 y de 15 de febrero de 1994, así como la SAN de 29 de marzo de 1993.

Marcada la fundamentación jurídica general para la responsabilidad patrimonial de la Administración Penitenciaria, es necesario señalar la abundante y diversa casuística de situaciones que pueden generarse en este ámbito y en el que resultaría factible solicitar el ejercicio de la responsabilidad patrimonial: suicidio y muerte del recluso, lesiones o hechos que se han cometido mientras se disfrutaba de un permiso penitenciario son algunos de los que con mayor asiduidad suceden. Vamos, pues, en las líneas que siguen a aproximarnos a estos supuestos.

#### **4.1. Responsabilidad patrimonial ante el supuesto de muerte de un recluso**

Abundante es la jurisprudencia que sobre este supuesto han ido generando los diferentes tribunales. Cuando ocurre un supuesto de estas características, la jurisprudencia, señala que resulta ineludible demostrar que ha existido un elemento de anormalidad, es decir, que la Administración no ha actuado de forma normal y como se espera que lo haga, y que esta anormalidad sea suficiente para establecer un nexo de causalidad entre en la omisión administrativa y el fallecimiento, y que se pueda determinar con ello el carácter antijurídico del daño.

Esta es la línea que siguen diferentes sentencias, muy abundantes, como las STS de 13 de junio de 1995, 25 de enero de 1997, 18 de noviembre de 1996, 4 de enero de 1991, 5 de noviembre de 1997, 26 de abril de 1997, 13 de marzo de 1998, 22 de julio de 1988 o la del 15 de julio de 1988.

La STS de 25 de enero de 1997, resalta de forma bastante clara la necesidad de que el nexo causal sea directo, inmediato y exclusivo entre la actividad administrativa y la lesión, señalando que «la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes».

Por tanto, se rechaza que *“la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva*

*relacionada con el mismo que se pueda producir, lo que supondría convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, siendo necesario, por el contrario, que esos daños sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la Administración”, lo cual viene avalado por jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la STS de 25 de mayo de 2010 y de 14 de mayo de 2003.*

Además, parece necesario remarcar que, en todo caso, y ello ocurre cuando se pretende exigir indemnización ante cualquier Administración pública, la carga de la prueba que demuestre la existencia del nexo causal corresponde al reclamante, por lo que si no se demuestra esa relación se entenderá que la misma no existe (STS de 18 de octubre de 2005 y de 7 de septiembre de 2005).

Señala Guillén (2013) que cuando el fallecimiento del recluso se produce como consecuencia de un suicidio, diversas sentencias remarcan la importancia de determinar si en el suceso ha participado una tercera persona como agente activo, dado que la jurisprudencia exige de “manera constante la presencia de algún elemento de anormalidad en el servicio penitenciario que fuera suficiente para establecer un nexo de causalidad entre la omisión administrativa y el fallecimiento, determinando con ello el carácter antijurídico del daño producido, a pesar de haber intervenido terceras personas en su producción” (STS de 13 de junio de 1995, 25 de enero de 1997, 18 de noviembre de 1996, 4 de enero de 1991, 5 de noviembre de 1997, 26 de abril de 1997, 13 de marzo de 1989 y 22 de julio de 1988).

En función de ello, la jurisprudencia emanada tanto del Tribunal Supremo como de la Audiencia Nacional entiende que debe rechazarse la existencia de un nexo causal ante supuestos como el suicidio de un recluso si anteriormente el personal de la Administración penitenciaria había realizado un seguimiento del sujeto en cuestión con la debida y pertinente diligencia.

Además, diversas sentencias remarcan que no existe una situación de funcionamiento anormal en el servicio público penitenciario cuando para cometer el suicidio se utilicen enseres propios del establecimiento penitenciario. De tal manera, la STS de 22 de junio, señaló que el suicidio de un recluso haciendo uso de las sábanas de las que disponía no daba lugar a entender que, dado que el personal actuó con la

diligencia y la normalidad debida, no cabía responsabilizar a la Administración de tal suceso.

En relación con aspectos como la atención, cuidados y vigilancia prestados a los reclusos en los centros penitenciarios, los tribunales también se ha pronunciado de forma reiterada. Así, la valoración de estos elementos supone un factor esencial cuando los mismos se producen sobre reclusos que sufren algún tipo de problema psiquiátrico o con antecedentes suicidas.

Sobre ello se pronuncia la STS de 28 de marzo de 2000, la cual concluye que si el centro penitenciario no ha sido capaz de detectar este tipo de conductas o de recoger en los informes pertinentes los trastornos psiquiátricos del recluso, ello supone una prueba de que la vigilancia no fue suficiente y por tanto no se actuó con la diligencia debida.

Por tanto, señala Guillén (2012)<sup>4</sup> que analizar si el suicidio era o no previsible a la luz de los antecedentes del paciente, resulta necesario para determinar si existe responsabilidad patrimonial, en tanto que si se hubiese atendido de forma diligente y adecuada, la previsión podría haber sido posible y, por tanto, se hubiese hecho necesario la adopción de las medidas pertinentes de atención y cuidado (SAN de 30 de marzo de 2011).

Por tanto, si no se toman las medidas adecuadas cuando un recluso ha demostrado actitudes suicidas, o si en los informes psicológicos no se aprecian trastornos que pudiesen acabar en suicidio, se debe entender, según la SAN de 27 de enero de 1997, que ha concurrido un elemento de anormalidad en el servicio público prestado que resulta suficiente para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial imputables a la Administración penitenciaria (SAN de 22 de octubre de 2003).

Cuando la muerte del recluso no es un caso de suicidio, señala Guillén (2012), la jurisprudencia también entra a valorar si puede llegar existir responsabilidad patrimonial por parte de la Administración.

---

<sup>4</sup> GUILLÉN, N. (2012). "Análisis actual de las responsabilidades patrimoniales en el ámbito penitenciario", Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 39-40, pp. 424-442.

En la STS de 13 de marzo de 1989, se reitera la obligación y el deber de tutela de la Administración, para el cual existen

*«Serie de medidas de vigilancia y seguridad tendentes entre otras cosas a proteger a los reclusos de agresiones de toda índole por parte de otros compañeros e incluso de sí mismos (caso de autolesiones o suicidios). De ahí las requisas, cacheos, recuentos, comprobación de envíos del exterior, etc. Y también de ahí que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo haya considerado a los reclusos no como extraños al funcionamiento del Centro penitenciario sino integrados en su organización y disciplina».*

La STS de 18 de julio de 2002 también aporta algo al respecto, señalando que “el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración determina que la anormalidad en el servicio no debe necesariamente estar conectada a la existencia de una infracción subjetiva de los deberes de los funcionarios, sino que basta con demostrar que objetivamente existió una deficiencia, aún cuando fuera aislada determinante de la omisión de cuidados que pudieron evitar el fallecimiento”.

Por tanto, en opinión de Guillén, a tenor de lo señalado por estas dos sentencias, puede considerarse como relación causal cuando se produzca un funcionamiento deficiente o anormal del servicio penitenciario cuando no se hayan detectado la existencia de algunos elementos peligrosos y que pueden servir para asesinar a otro recluso o cuando no se hayan detectado malas relaciones o ambientes de hostilidad entre agresor y víctima, y si se hubiesen detectado pero sin que el centro tomase las medidas oportunas para evitar una consecuencia de tal magnitud como la muerte de uno de ellos.

Esta situación, según la STS de 13 de marzo de 2001, significaría una desvirtualización del obligado deber de la Administración de velar por la integridad de las personas que quedan bajo su custodia, siendo atribuible de forma exclusiva, directa e inmediata a un deficiente funcionamiento del servicio, que no ha “sabido evitar ni la posesión del arma homicida, ni el ataque más o menos súbito, del autor del hecho”.

En una línea similar se mueve la SAN de 7 de mayo de 2002, sobre un caso en el que un recluso falleció a causa de las heridas provocadas por otro recluso. Aunque, en este caso, la indemnización fue menor dado que fue el fallecido el que portaba un

arma punzante, lo cual, sin embargo, no eximió a la Administración de su responsabilidad.

Existen otras cuestiones sobre las que existe jurisprudencia, como, por ejemplo, ante un supuesto de intoxicación por legionella en el centro penitenciario. En este caso, la SAN de 19 de julio de 2006 analiza si la actuación médica fue diligente o no. Sobre reclamaciones derivadas de la actuación médica, la línea jurisprudencial, consolidada, establece, como señala Guillén (2012), que “en las reclamaciones derivadas de la actuación médica o sanitaria no resulta suficiente la existencia de una lesión (que conduciría la responsabilidad objetiva más allá de los límites de lo razonable), sino que es preciso acudir al criterio de la *lex artis* como modo de determinar cuál es la actuación médica correcta, independientemente del resultado producido en la salud o en la vida del enfermo ya que no le es posible ni a la ciencia ni a la Administración garantizar, en todo caso, la sanidad o la salud del paciente”.

Así pues, sólo en el caso de que se produzca una infracción de dicha *lex artis* responde la Administración de los daños causados; en caso contrario, dichos perjuicios no son imputables a la Administración y no tendrían la consideración de antijurídicos por lo que deberán ser soportados por el perjudicado.

Otro supuesto reseñable es el de la muerte por sobredosis en el centro penitenciario y la responsabilidad que sobre ello recae en la Administración, en relación con las medidas adoptadas para evitar la entrada y consumo en el centro, así como en la atención médica dispensada tras el consumo. Guillén que si a pesar de la entrada y la circulación de las sustancias, se puede constatar que no se produjo como consecuencia del descuido, desentendimiento o despreocupación y se tomaron medidas para tratar de evitarlo, no podrá hacerse recaer la responsabilidad sobre la Administración, ya que tal y como señala la STS de 8 de noviembre de 2010, “el deber público que la Ley impone a la Administración de velar por la salud e integridad físicas de las personas internadas en centros penitenciarios, es una obligación de actividad, no de resultado”.

#### **4.2. Responsabilidad patrimonial ante el supuesto lesiones de un recluso**

En el caso de las lesiones, un supuesto menos drástico que el de aquellos en los que se produce la muerte de algún recluso, podemos distinguir varias tipologías, como

señala Guillén (2012). En el caso de lesiones, secuelas, producidas por el uso de drogas en el centro penitenciario, la valoración del hecho y la determinación de si existe responsabilidad por parte de la Administración se mantienen en la línea de lo señalado en los casos en los que el consumo de este tipo de sustancias produce la muerte, como se desprende de la STS de 8 de noviembre de 2010.

En otro tipo de casos, tenemos la STS de 26 de enero de 2010, que analiza las lesiones que sufrió un recluso ante una caída en una instalación deportiva del centro en el cual se estaban realizando trabajos de mantenimiento o mejora. En este caso, en línea con la modulación sobre el carácter objetivo de la responsabilidad, con la finalidad de evitar que la Administración se convierta en una suerte de aseguradora universal, dicha sentencia señaló que

*“jurisprudencia viene modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, rechazando que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir, lo que supondría convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, siendo necesario, por el contrario, que esos daños sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la Administración”.*

Como señala Guillén, además habría que añadir que el reclamante sería el responsable de demostrar que existe una relación directa entre el deficiente estado de la instalación, lo cual no se acreditó debido a que no se demostró que la caída fuera debida al mal estado ni que el recluso estuviese realizando esas tareas de mantenimiento a instancias del personal del centro.

En el caso de las lesiones la casuística de los casos que pueden producir es bastante amplia, por lo que cada cual deberá ser analizada muy detalladamente y en su contexto.

### **4.3. Responsabilidad patrimonial por hechos cometidos durante permisos penitenciarios**

Este supuesto, la de hechos acaecidos durante los momentos en los que un recluso disfruta de permiso es tratado de forma minuciosa por la jurisprudencia (Guillén, 2012).

La STS de 16 de diciembre de 1997 señaló que existe una obligación de la sociedad de asumir aquellos daños que pudiesen derivarse del fracaso de los sistemas penitenciarios y que, por tanto, generan responsabilidad Patrimonial de la Administración, solamente cuando es posible demostrar “que la comisión de los hechos dañosos tenía relación con una peligrosidad del penado anterior a la salida del establecimiento penitenciario que objetivamente pudo ser apreciada y no lo fue por las autoridades penitenciarias”.

Por su parte, la SAN de 15 de junio de 2011 considera que cuando se concedan permisos de libertad condicional, la Administración debe seguir ejerciendo su deber de tutela, por lo que la sentencia remarcó, en palabras de Guillén (2012), que “el daño sufrido no puede imputarse a los perjudicados” de un hecho acaecido como consecuencia de un permiso penitenciario, sino que le corresponde al conjunto de la sociedad el deber jurídico de asumir esos riesgos, dado que el objetivo final de los permisos es tratar de lograr la reinserción social del penado, lo cual, se supone, que es un beneficio para el conjunto de la sociedad y porque, además, así lo impone la Constitución Española y los compromisos internacionales asumidos por nuestro Estado.

Por tanto, siguiendo con la SAN de 15 de junio de 2011, es por ello que “con arreglo a la conciencia social, no es adecuado que tales perjuicios sean soportados de manera individual por aquéllos en quienes se concretan los resultados dañosos de los inevitables fracasos penitenciarios, sino que deben ser compartidos en virtud del principio de solidaridad por el conjunto de la sociedad que sufraga el gasto público, ya que la lesión causada al particular se asimilaría a una obligación pública — *l'égalité devant les charges publiques*, según la doctrina francesa— que, como tal, no puede gravar sobre un solo ciudadano y, por tanto, debe repartirse entre todos, a través de la correspondiente indemnización de la víctima, cuya carga definitiva, por la mecánica del impuesto, incumbe a los contribuyentes”

## **5. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS NUEVAS LEYES 39/2015 Y 40/2015**

En octubre del 2015 se aprobaron sendas leyes que guardan importante relación con el ámbito administrativo, tanto que suponen la base sobre la que se asientan tanto el procedimiento administrativo como el régimen en el que se apoya el sector público: las leyes Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Una de las primeras novedades que nos encontramos cuando nos situamos frente a la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es la separación que se efectúa del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

Con ello, se vuelve al sistema anterior a la Ley de 1992, entroncando con la situación en la que actuaban simultáneamente la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA) y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), de 26 de julio de 1957.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas fue aprobada el pasado el 1 de octubre de 2015 y se publicaba el día siguiente, 2 de octubre, en el Boletín Oficial del Estado. Ambas leyes entrarán en vigor, salvo algunas disposiciones, en octubre de 2016, un año después de la aprobación.

El objeto de esta Ley es la regulación de las relaciones externas entre la Administración y la ciudadanía, para lo cual se pretende la implantación de la Administración electrónica de forma integral que sea capaz de mejorar la agilidad de los procedimientos. Ello nace, tal y como se expone en el mismo texto legal, como consecuencia del informe realizado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en junio de 2013, que remarcaba la necesidad de contar con unas “Administraciones públicas eficientes, transparentes y ágiles” para lograr consolidar una economía competitiva. Para lograr alcanzar esta realidad el ordenamiento jurídico público se reformó tomando dos ejes como elementos principales que, a su vez, tuvo como resultado la elaboración de dos nuevas leyes sobre los que se asentará el Derecho administrativo español. Una de esas leyes es, efectivamente, la

Ley 39/2015; la otra, la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por su parte, como se señala en el Preámbulo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, la división se produjo como consecuencia del informe aprobado por la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas. Una de ellas regularía el procedimiento administrativo; la otra, el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, incluyendo las disposiciones que disciplinan el sector institucional. El objetivo final, era lograr “una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articuladas en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones ad extra de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación ad intra del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas”.

Como se señala en el portal Noticias Jurídicas, haciendo referencia, una vez más al Preámbulo de la Ley, no debemos olvidar las novedades relacionados con las sanciones que se introducen mediante la nueva Ley. Más concretamente, que los procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial pasan a integrarse como especialidades del procedimiento administrativo común, frente a lo que ocurría en la Ley de 1992, que en el texto los regulaba en títulos separados. De tal modo, lo que se persigue es “la simplificación de los procedimientos administrativos” y “aumentar la seguridad jurídica”. Por su parte, “los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público”.

Señala Boix (2015), al respecto que con respecto al procedimiento administrativo sancionador se avanza en la línea de ir desvalorizando las garantías, dada la filosofía que impregna la Ley de la necesidad “de liberarse de las rémoras que suponen las garantías penales para una acción administrativa más eficaz”, lo cual, es negativamente valorado por este autor, dado que, en su opinión, “las sanciones administrativas, aunque económicas, tienen muchas veces una entidad mayor que las penales, y sus consecuencias pueden ser muy duras para aquellas personas afectadas por éstas. Por tanto, en palabras de Boix, es un error y quizás también muy peligroso, alegar que el procedimiento administrativo sancionador ha de tener garantías ‘en

pequeñito' porque sus efectos son 'pequeñitos', frente a los que pueden llegar a producir un procedimiento penal.

Según Chaves (2015), que también se muestra crítico con algunos aspectos relacionados con la potestad sancionadora que regula esta Ley, desde un punto de vista técnico no resulta apropiado que los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no se encuentren en esta ley, y que se deban buscar en la Ley del Sector Público.

En cuanto al contenido, destaca que la Ley de Procedimiento Administrativo se ocupará, obviamente del procedimiento, pero "robusteciendo y consolidando las reglas del juego administrativo en dos de las caras más duras del poder administrativo, la del sancionador y la de las responsabilidades por no funcionar debidamente".

Así pues, Chaves destaca algunos de los aspectos que le parecen más relevantes de esta Ley de Procedimiento Administrativo, como que el denunciante no tendrá derecho a que se le comunique si se abrió o no procedimiento sancionador, salvo que las normas lo dispongan expresamente (art. 64.1); la resolución de incoación, como regla general, operará como "pliego de cargos (art. 64.2); la falta de alegaciones ante la incoación del procedimiento determinará su conversión y funcionalidad como propuesta de resolución (art. 64.2), lo cual Chaves considera como la consolidación de una praxis abusiva; se mantiene, lo que también el autor considera como un "chantaje económico" la posibilidad de renunciar al procedimiento, lo cual comportará una reducción de la posible sanción, reducciones que "estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción" (art.85.3); por último, Chaves considera que se incorpora a la Ley un "estímulo al arrepentimiento y a la delación", y señala que "la figura del delator o traidor (...) traerá beneficios en materia de prueba de sanciones, recaudatorios y consiguiente ejemplaridad. No obstante admite que ello "no parece una técnica muy noble pero el Estado de Derecho tiene que defenderse".

Junto a "estas especialidades del procedimiento sancionador" que Chaves considera "llamativas", expone el endurecimiento de los requisitos en materia de responsabilidad patrimonial, dado que como señala el artículo "en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento

en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante”, lo que supone aumentar las dificultades para ser capaces de probar, por parte de los ciudadanos, sufrido alguna lesión que pueda ser consecuencia de una irresponsabilidad de por parte de la Administración.

También Farran, en un artículo publicado en el portal *Lawyer Press* pone en duda la conveniencia de regular en dos leyes diferentes, hecho que considera “artificial”, siendo más lógico “regular los principio de potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial junto a ‘sus respectivos procedimientos’”.

Por su parte, Baños (2015) en un artículo a propósito del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común, expone que la reforma de la Ley 30/1992, tal y como se plantea, le parece innecesaria, dado que la separación entre los aspectos procedimentales y sustantivos en relación con la responsabilidad extracontractual y con la potestad sancionadora “se compagina mal con una regulación sistemática y fácilmente accesibles en esas dos materias centrales de Derecho Público”, que al parecer es el objetivo que, al menos en teoría se persigue con esta reforma. Así pues, en su opinión no tiene sentido que una parte de las cuestiones relativas a los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se encuentran en la Ley de Régimen del Sector Públicos, mientras que aquellas relativas a aspectos procedimentales se encuentren en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así pues, parece que a pesar de la divergencia de opiniones que podemos encontrar con respecto a los temas tratados en este epígrafe, de nuevo, existen dudas con respecto a la ejecución práctica de lo mismo. El más duro con ello parece Baños, que dado el alcance y los términos de la reforma cree que, ni tan siquiera, era una reforma necesaria, calificándola, incluso, de peligrosa, lo cual “seguramente no ha estado en el ánimo de los autores de la propuesta. Pero una cosa son las intenciones y otras los resultados de las acciones”.

## 6. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo me he referido a diversas cuestiones relacionadas con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración. En primer lugar he estudiado de una forma general cuáles son las características del mismo, repasando algunos conceptos relativos al mismo, así como diferentes aspectos relacionados con su puesta en marcha o los elementos que forman parte de un proceso de responsabilidad patrimonial.

**PRIMERA:** Así, queda claro que nuestro sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración mantiene unas características que como señalé anteriormente, guarda algunas diferencias con modelos de países de nuestro entorno, como especialmente el carácter de objetividad. El objeto, el hecho, es lo que determina que exista tal responsabilidad, y no importa tanto, aunque la tendencia se va modulando, el quién.

**SEGUNDA:** Destaca que este modelo de responsabilidad atañe a todas las administraciones, por lo que cuando se cumplan los requisitos que se exigen en las normas correspondientes, especialmente en el artículo 139.1 de la Ley Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resultará prácticamente irrelevante cuál sea la Administración involucrada.

**TERCERA:** Me ha parecido, centrándome en el ámbito penitenciario, como la Administración penitenciaria responde en algunos casos ante la exigencia de la responsabilidad civil subsidiaria del Estado, señalando el carácter social que envuelve a determinadas situaciones en las que se ve envuelto el recluso, como por ejemplo en las cuestiones relativas al disfrute de los permisos. La responsabilidad patrimonial la encontramos más comúnmente en los daños producidos dentro de las instituciones penitenciarias.

**CUARTA:** En este sentido se remarca en diversas ocasiones que dado que el objetivo de las penas y de las instituciones penitenciarias, en el fondo, es la reinserción social del penado, la sociedad es quien asume el riesgo de lo que pueda ocurrir, dado que, en último término, es el conjunto social quien se beneficia de que la reinserción social se produzca de forma adecuada.

**QUINTA:** Por último, señalo que en el caso de muerte de un recluso en un centro penitenciario el carácter objetivo queda modulado, al rechazarse que la mera titularidad de un servicio determina la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva que se pueda producir. Por tanto, este es uno de los entornos en los cuales la modulación de ese carácter objetivo parece, a nuestro juicio, más evidente.

**SEXTA:** En definitiva, creo que se trata de un tema de gran interés y que resulta importante por las implicaciones sociales y económicas que para las Administraciones públicas y por tanto para el interés general posee este ámbito.

## BIBLIOGRAFÍA

- CUADROS, A. (s.f.). "Negligencias en instituciones penitenciarias", en el portal web de Abogados Cuadro Castaños.
- GARCÍA, E. & FERNÁNDEZ, T. (1995). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas Ediciones.
- GUILLÉN, N. (2012). "Análisis actual de las responsabilidades patrimoniales en el ámbito penitenciario", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 39-40, pp. 424-442.
- LEGUINA, J (1999). "Responsabilidad patrimonial de la Administración y unidad jurisdiccional", en *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, Nº. Extra 1, 1999, pp. 5-14.
- PARADA, R. (2013). *Derecho administrativo*, vol. I. Open Universitarias, Madrid.
- PEÑARANDA, J.L. (2014): La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (II): la reparación patrimonial y sus implicaciones". Recuperado en [http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion11.pdf/at\\_download/file](http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion11.pdf/at_download/file)
- VIDA, J. (2014) "La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (I): Concepto y elementos".