

# InDret

## ***Negligència, causalitat i responsabilitat objectiva de les Administracions Públiques***

***Nota a les SSTS, 3a, 24.7.2001 (La Ley 5391 i 5392)***

**Pablo Salvador Coderch**  
Facultat de Dret  
Universitat Pompeu Fabra

**Juan Antonio Ruiz García**  
Facultat de Dret  
Universitat Pompeu Fabra

**Barcelona, Gener 2002**

**[www.indret.com](http://www.indret.com)**

Dues sentències de la mateixa Sala, Secció, magistrat ponent, data i matèria –la responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques– brinden a InDret l'oportunitat de tornar sobre el tema del solapament dels estàndards de la negligència i la responsabilitat objectiva: per als magistrats de la Sala 3a del Tribunal Suprem si no hi ha negligència en la prestació del servei públic, tampoc no hi ha causalitat i, en conseqüència, l'Administració Pública titular del servei no respon pel dany causat al demandant. Però llavors i com ja hem assenyalat en ocasions anteriors, la responsabilitat objectiva col·lapsa en la negligència.

És doctrina pacífica i avorridament reiterada pel TS que les Administracions Públiques respondran pels danys individualitzats i avaluable econòmicament que la víctima no hagués de suportar i fossin conseqüència del funcionament dels serveis públics. A l'efecte, les sentències de referència diuen exactament el mateix (una d'elles, la que considerarem la primera, en el FJ 3r; i la segona, en el FJ 2n):

“El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración exige (...): el cumplimiento acreditamiento de la efectividad de un daño individualizado y evaluable, cuya imputación individual no deba soportar el perjudicado; que la lesión no provenga de fuerza mayor y sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendidos éstos en su más amplio sentido, como gestión pública, y por último que exista una relación de causa a efecto entre la actividad administrativa a la que se achaca el daño y el resultado lesivo, erigiéndose este nexo causal en elemento fundamental y requisito *sine qua non* para que pueda ser declarada procedente la responsabilidad patrimonial cuestionada”.

**En el primer d'aquests casos bessons**, una parella de la Guàrdia Civil havia acudit al domicili de la víctima i per la seva crida d'auxili davant el comportament agressiu del seu fill, un malalt esquizofrènic amb deliris paranoïdes. Aparentment calmat el malalt, un dels guàrdies va sortir a la recerca d'ajuda especialitzada mentre l'altre l'altre romania a la casa al costat del desgraciat pare. Llavors:

“[E]l padre del perturbado y el Guardia Civil se encontraban de espaldas a la puerta, de donde irrumpió el hijo del primero sin causar ruido, golpeando a aquellos, derribando al segundo que cayó al suelo aturdido, arrebatándole el arma, para después disparar sobre aquél (...)”.

Per al TS, no va haver-hi negligència:

“[N]o es posible apreciar (...) el alegado soslayo de la obligación de vigilancia que el Guardia Civil cumplía cuando permaneció en la casa del perturbado, en tanto el otro compañero fue enviado al centro médico en busca de ayuda especializada (...), pues si (...) los agentes convencieron en un primer momento al perturbado para que les acompañare a un centro médico, es de observar, como en vista de tal

apaciguamiento, debe ser considerada normal la permanencia del Guardia en la puerta de la casa con el padre, sin que la sorpresiva salida, sin el menor ruido, (cuando con anterioridad "había dado gritos y arrojado enseres"), del perturbado, golpeando a su padre con un palo y a seguido al guardia, (aunque aprovechara que ambos estaban de espaldas), que quedó aturdido en el suelo, situación que aprovechó el individuo para arrebatar el arma al agente, al que efectuó dos disparos (...), en modo alguno cabe afirmar que se produjo un abandono del servicio" (F.J. 4ª).

I si no va haver-hi negligència, tampoc no hi va haver causalitat:

“[S]i a todo lo expuesto agregamos que la lesión sufrida por el recurrente, sobre no poderse achacar, repetimos, al servicio público de vigilancia y protección que tiene encomendada la Guardia Civil, ni tan siquiera teniendo en cuenta el arrebato de la pistola, no es sino el resultado de una intempestiva e inesperada reacción de un enfermo mental "esquizo-paranoide", de todo punto excluyente de la responsabilidad patrimonial de la Administración pretendida, en cuanto no concurre desde luego y pese a las afirmaciones hechas, el inexcusable nexo causal que para su reconocimiento debe existir entre la actividad u omisión administrativa, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido” (F.J 4º).

**En el segon cas**, un escolar de nou anys d'edat estava jugant al futbol, durant el temps d'esbarjo, al pati del col·legi públic “Sancho Ramírez” (Osca) quan un company li va donar un cop de peu a l'ull dret, causant-li una pèrdua de visió irreversible.

Novament, en opinió del ponent, no va haver-hi cap negligència, sinó cas fortuït i per això mateix tampoc no va haver-hi causalitat. La lesió no va ser conseqüència del funcionament –entengui's, normal o anormal- del servei públic:

“[L]a objetiva contemplación de los presupuestos fácticos que determinaron la reclamación administrativa, en modo alguno nos produce la convicción de la concurrencia del nexo causal (...), por cuanto si, como manifiesta el lesionado en versión confirmada por sus dos compañeros que con él jugaban (a pillar y al fútbol), «al coger el primero a uno de ellos, el otro vino corriendo, saltó y me dio una patada involuntaria (sin querer) en el ojo», resulta evidente, en consecuencia, cómo brilla por su ausencia la «apreciada existencia de la relación de causalidad» y no cabe, por tanto, imputar la lesión a la Administración docente, habida cuenta que la lesión causada, exclusivamente deriva y trae causa directa e inmediata del golpe fortuito --patada involuntaria-- recibido de un compañero del juego en un lance del mismo, sin que, por ende, pueda, desde luego, afirmarse que la lesión fue consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos docentes, so pretexto de encontrarse los alumnos en el recreo, en el interior del patio, dedicados a la práctica de los habituales juegos, pues tales circunstancias, sobre no denotar falta del debido

control por el profesorado del Colegio, ya que la lesión se habría producido, cualquiera que hubiera sido la vigilancia” (F.J. 4º).

I és que, per al Tribunal, el joc dels nens durant el temps d'esbarjo i als patis dels col·legis no forma part del servei públic educatiu:

“[L]a naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración excluye la necesidad de la concurrencia de la culpa, sin que, por tanto resulte tampoco ineludible la negligente actuación de quiénes, en el recreo, desempeñaban funciones de vigilancia, para reconocer aquella responsabilidad, la cual, sin embargo, rechazamos por derivar el daño de un mero lance de juego practicado por los niños, que debe ser considerado como ajeno a las prestaciones exigibles al servicio público docente”. (F.J. 5º)

No obstant això, en ambdós casos s'absol a l'Administració demandada perquè el Tribunal considera que com que aquella no ha estat negligent, no ha pogut causar el dany: si no hi ha negligència, tampoc no hi ha causalitat. Però les coses no són així.

I no ho són, en primer lloc, perquè pot haver-hi causalitat sense negligència: qui amb la seva actuació prou previnguda causa un dany inevitable junt amb un bon nombre de beneficis pot respondre objectivament per raons diverses, però mai no direm que la negació de la negligència implica la negació de la causalitat.

Passa que, com ja hem assenyalat en un altre lloc, (Salvador, *Causalitat i responsabilitat*, InDret 01/2000; Salvador/Ruiz, *Problemas de la responsabilidad civil en dret espanyol*, Europa e diritto privato, 1999), la causalitat no és un bon criteri d'imputació de danys, perquè és massa ampli:

“[C]ada acontecimiento tiene por lo general múltiples causas ... La *causa total* de un suceso *e* es la suma ... de todos los eventos  $c_1, c_2, \dots, c_n$  tales que, de cada  $c_i$  ( $1 \leq i \leq n$ ), es cierto que de no haber ocurrido  $c_i$ , y permaneciendo todo lo demás igual, tampoco habría ocurrido *e*” (José A. Díez y C. Ulises Moulines, *Fundamentos de Filosofía de la Ciencia*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 146).”

En dret i per restringir l'àmbit pràcticament il·limitat d'imputació que resultaria de l'aplicació de la causalitat, sempre s'ha recorregut a criteris legals o, més comunament, a tòpics normatius, però extralegals, de **causalitat pròxima** (*proximate causation*) o **imputació objectiva** (*objektive Zurechnungslehre*) que delimiten un cercle de possibles responsables molt més reduït que el que resultaria de tenir en compte només la relació de causalitat. Ara bé, com ja hem tingut ocasió de posar de manifest en els treballs citats en el paràgraf anterior, **la imputació objectiva exhaureix gran part del discurs normatiu sobre la negligència, és a dir, sobre la infracció dels deures de culpa o precaució raonablement exigibles al tipus d'agent de què es tracta en les circumstàncies en què es trobava abans de l'accident:**

- En **causalitat adequada** preguntem si l'esdeveniment danyós resultava mínimament probable i, per tant, previsible i si efectivament no ho era, neguem responsabilitat; semblantment, exclouem la negligència si l'esdeveniment danyós de què es tracti resulta imprevisible.
- En **risc permès**, descartem que hi hagi deures de prevenció que obliguin a reduir el risc generat per la nostra conducta més ençà o per sota del que es considera tolerable.
- En **prohibició de regrés**, neguem l'existència de deures a qui ven benzina a l'aparentment normal conductor d'un automòbil, però probablement l'afirmariem en el cas de qui, amb els ulls injectats en sang, la mirada perduda, la veu trencada en injúries contra el seu patró que l'acaba d'acomiar, ens urgeix que omplim de benzina una llauna rovellada amb un drap per tapa. Semblantment, afirmem la posició de garant sobre qui pesen per mandat de la llei –el pare- o de les circumstàncies –l'alpinista- deures de culpa del seu acompanyant, però no del ciutadà que s'assabenta d'un accident amb víctimes a cent quilòmetres del lloc de l'esdeveniment.
- Per definició, els deures de precaució contra un risc determinat no estan en l'àmbit **de protecció de la norma** que no contempla el risc en qüestió.
- I tampoc hi ha deures de precaució cap a qui **consenteix** a compartir lícitament tals o quals riscos amb l'agent de dany –l'esportista professional o aficionat- o a favor de qui **assumeix un risc** sobre un bé jurídic disponible.

L'anterior ha estat vist tant per la dogmàtica *penal* alemanya:

“[E]l tipus dels delictes imprudents .... s'omple mitjançant la teoria de la imputació objectiva” (Claus Roxin, *Strafrecht Allgemeiner Teil. Band I, Grundlagen, der Aufbau der Verbrechenslehre*. 3. Auflage, Beck, München, § 24 Rn. 10).

Com per l'anàlisi doctrinal angloamericana, que des de fa molts anys delimita l'àmbit de la negligència dos cops: en seu de deure de culpa (*duty of care*) i en tractar de la causalitat pròxima (*proximate causation*):

“The duty concept has been reproached as otiose, an unnecessary fifth wheel on the coach, as just duplicating the function of “standard of care” and “remoteness of damage”. Foreseeability of injury admittedly plays a role in “duty” as well as “breach of duty” but (...) while being a necessary element of “duty”, it is not a sufficient one. Again, to be sure, “remoteness” could have sufficed for the task of marking the outer perimeter of liability” (John G. Fleming, *The Law of Torts*, 9<sup>th</sup> ed., Sydney, The Law Book Co., 1998, chap. 8, pág. 150). Potser la millor síntesi de l'estat de la qüestió en l'anàlisi econòmica del dret privat és l'obra de Thomas J. Miceli,

*Economics of the Law. Torts, Contracts, Property, Litigation.* New York, Oxford, Oxford University Press, 1997, pàgs. 23 i ss.: "if we rewrite the Hand rule as  $P > B/L$  and let  $T = B/L$ , then the condition for proximate cause,  $P = p(x) - p(x') > T$ , is identical to the condition for determining negligence. This suggests that the two inquiries - breach of duty and proximate cause- are essentially redundant" (pàg. 24). El lector de qualsevol bon manual angloamericà de dret de danys sap que la infracció del deure que caracteritza al *Tort* de la *Negligence* s'estudia en dos capítols, el relatiu al deure de precaució i el referent a la causalitat.

I, finalment, en l'àmbit de l'omissió no hi ha causalitat sinó que la imputació de responsabilitat segueix a la declaració que el demandat ha infringit deures de culpa, és a dir i novament, a la constatació jurisprudencial de què l'Administració demandada ha estat, almenys, negligent (Vegeu Marcos Gómez Pont, *La inactivitat de l'Administració*. 2a Ed., Aranzadi, Pamplona, 2000, p. 821-823).

És correcte l'anterior? En puritat, no, perquè la regla de la responsabilitat objectiva impedeix entrar en consideracions sobre la possible negligència de l'Administració demandada. Hi ha, per descomptat, molts àmbits d'aplicació d'un cànon de responsabilitat objectiva que no se solapen amb el de la negligència. De fet, la història moderna de la responsabilitat objectiva s'associa, originàriament, amb la decisió d'imposar-la a casos d'activitats clarament perilloses, però també socialment beneficioses, quan el dret considera que d'una banda l'activitat no ha de ser prohibida, però que per l'altra l'increment de risc derivat del seu desenvolupament no ha d'implicar cap perjudici per a les seves víctimes (*Rylands v. Fletcher*, (1868) LR 3 HL 330), un cas en el qual el propietari d'uns terrenys que va ordenar construir-hi un dipòsit d'aigua va respondre perquè el terreny sobre el qual s'assentava el dipòsit va cedir i va inundar els túnels d'una mina subterrània. Quelcom semblant succeeix en els casos dels anomenats accidents insòlits (*freak accidents*) -i per tant no coberts per la causalitat adequada- però que produeixen danys molt greus o, particularment, en tots aquells casos en què una activitat genèricament difusa comporta seriosos costos per a grups concrets de persones (vacunació obligatòria amb efectes secundaris molt greus per a un número molt reduït de pacients hipersensibles).

En la pràctica, els tribunals contenciós-administratius, i més concretament la Sala Tercera, acumula ambdós estàndards, el de la negligència i el de la responsabilitat objectiva, amb la particularitat que quan aplica el primer insisteix a negar que ho està fent. De fet, el cànon de la negligència s'aplica en la major part dels supòsits de responsabilitat omissiva i en molts de responsabilitat comissiva i, el cànon de la responsabilitat objectiva en sentit estricte s'aplica en casos d'activitats perilloses en constel·lacions de casos com les esmentades en el paràgraf anterior i en totes aquelles en què es considera oportú indemnitzar, normalment només en part, els danys que ha patit la víctima. A l'últim, i com ja hem dit, els tribunals sempre parlen de responsabilitat objectiva. En fer-ho així, acaten formalment el mandat legal dels arts. 106 CE i 139 i ss. de la Llei 30/1992, però també impedeixen la formació d'una jurisprudència que permeti distingir clarament l'àmbit propi del cànon de la responsabilitat objectiva.

En aquest, com en altres treballs anteriors, InDret només ha pretès posar de manifest com, en la pràctica, el cànon de la responsabilitat objectiva no és l'únic aplicat a l'actuació de les Administracions Públiques, sinó que, amb molta freqüència –i assenyaladament en els dos casos que són objecte d'aquesta nota-, el cànon realment aplicat és el de la negligència.