

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN RELACIÓN A LAS SANCIONES IMPUESTAS EN APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL Y POSTERIORMENTE ANULADAS.

Por

María de los Ángeles González Gómez.

Abogado. Iltre. Colegio de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ANTIJURIDICIDAD. III. ACTUACIÓN NORMAL O ANORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN. IV. CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO. V. DAÑO MORAL VI. NEXO CAUSAL. VII. RECIENTE JURISPRUDENCIA. VIII. CONCLUSIÓN. IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN.

El derecho de los ciudadanos, y por consiguiente de los miembros de la Guardia Civil a ser indemnizados por parte del Estado, o en su caso, de cualquier otro ente de la Administración Pública, en concepto de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública, está regulado en los artículos 9.3 y 106.2 de nuestra Carta Magna:

Art. 9.3.

*“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la **RESPONSABILIDAD** y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.*

Art. 106.2.

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

La Responsabilidad del Estado con carácter objetivo, se configura por primera vez en 1954, dentro de la Ley de Expropiación Forzosa, que determina en su art. 121:

Art. 121:

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

El Decreto de 26 julio 1957 de Presidencia, (B.O. Núm. 31), Texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Responsabilidad Civil del Estado. Autoridades y Funcionarios, establecía:

Art. 40.1.

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

Art. 40.2.

“En todo caso, el daño alegado por los particulares habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. La simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales Contenciosos de las resoluciones administrativas, no presupone derecho a indemnización. Esta podrá pedirse en vía contenciosa, con arreglo a la Ley de dicha jurisdicción, o en la vía Administrativa prevista en el párrafo siguiente”.

Art. 40.3.

“Cuando la lesión sea consecuencia de hechos o de actos administrativos no impugnables en vía contenciosa o, aún siendo impugnables, el perjudicado opte por la vía administrativa, la reclamación de la indemnización se dirigirá al Ministro respectivo, o al Consejo de Ministros si una Ley especial así lo dispone, y la resolución que recaiga será susceptible de recurso contencioso administrativo en cuanto a la procedencia y cuantía de la indemnización. En

todo caso, el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motive la indemnización”.

Con posterioridad, la Responsabilidad Patrimonial ha sido regulada en la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece:

Art. 139.

“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”.

Art. 139.2.

“En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Art. 139.3.

“Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos”.

Su desarrollo reglamentario se realizó mediante el R.D. 429/1993 de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, y que desarrolla la citada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Los **requisitos** establecidos y necesarios para que proceda la indemnización, son:

- a). **Existencia de una lesión o daño** en cualquiera de los bienes o derechos del particular afectado.
- b). **Imputación a la Administración** de los actos necesariamente productores de la lesión o daño.

- c). **Relación de causalidad** entre el hecho imputable de la Administración y la lesión, daño o perjuicio producido.
- d). Que el daño alegado por los particulares **sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado** en relación a una persona o grupo de personas.
- e). Que la acción de la responsabilidad indemnizatoria sea ejercitada dentro del plazo de **UN AÑO**, contado a partir del hecho que motivó la indemnización.

Según señala el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, Luis Cosculluela Montaner¹: ” *El fundamento de la exigencia de responsabilidad a la Administración Pública es hoy día obvio, por aplicación, en último término, de las consecuencias del Estado de Derecho que imponen la sumisión de la Administración Pública al Ordenamiento Jurídico, como cualquier otro sujeto de Derecho. El tema de la responsabilidad es, en este sentido - como ya indicara el tratadista y recopilador francés Maurice Hauriou² y entre otros en Martín Rebollo, uno de los pilares fundamentales, junto con el sistema Contencioso-Administrativo, en la construcción del Derecho Administrativo como un Derecho garantizador. Evidentemente también se fundamenta en el Principio de Solidaridad, en cuanto no sería justo que un solo sujeto lesionado tuviera que hacer frente a las consecuencias lesivas de los actos de los Poderes Públicos. La admisión de la responsabilidad administrativa repercute el daño causado en toda la colectividad a través de los ingresos públicos con los que se nutre la Hacienda de los Entes Públicos, que deben hacer frente a la indemnización u obligaciones que se derivan de la responsabilidad. (...)*”.

II. LA ANTIJURIDICIDAD.

Los Catedráticos de Derecho Penal Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, entre otros, distinguen entre la antijuridicidad formal y la material³ “La antijuridicidad formal se entiende como *“la simple contradicción entre una Acción y el Ordenamiento Jurídico”*.”

“La antijuridicidad -dicen- no se agota, sin embargo, en esta relación de oposición entre la acción y la norma, sino que tiene también un contenido material reflejado en la ofensa al bien jurídico que la norma quiere proteger. Se habla en este caso de “Antijuridicidad material”. La esencia de la antijuridicidad es, por consiguiente, la ofensa a un bien jurídico protegido por la norma que se infringe con la realización de la acción”.”

En relación a la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, que deriva de la acción antijurídica conviene señalar, la STS de 1 diciembre 1999, (RJCA 1999\4242) que en su F.J. SEGUNDO, que estima:

“Esa antijuridicidad o ilicitud sólo se produce cuando el afectado no hubiera tenido la obligación de soportar el daño o el perjuicio sufrido y ese deber de soportar el daño o el

perjuicio sufrido se da en los supuestos en que la Ley o el grupo normativo de el derivado justifican dichos detrimentos de un modo expreso o implícito.

El criterio esencial para determinar la antijuridicidad del daño o perjuicio causado a un particular por la aplicación de un precepto legal o normativo debe ser el de si concurre o no el deber jurídico de soportar el daño, ya que las restricciones o limitaciones impuestas por una norma, precisamente por el carácter de generalidad de la misma, deben ser soportadas , en principio, por cada uno de los individuos que integran el grupo de afectados en aras del interés público”.

En relación a la **OBLIGACION O NO DE SOPORTAR** los daños, entre otras la **STS DE 28 DE ABRIL 1999** (RJCA 1999\2628), señalando en su F.J. TERCERO:

“ (...) La Responsabilidad Patrimonial del Estado deriva, conforme a la normativa jurídica, en principio, de la lesión producida a los particulares en cualquiera de sus bienes o derechos, entendida aquélla como una perjuicio antijurídico que éstas no tienen el deber de soportar, por no existir causa alguna que lo justifique ”

III. ACTUACION NORMAL O ANORMAL DE LA ADMINISTRACION.

Desde la formulación en los años cincuenta, por algunos sectores doctrinales, de la teoría sustentada por el Catedrático de Derecho Administrativo y actualmente Magistrado del Tribunal Constitucional Fernando Garrido Falla⁴, quien, entre otros, señalaba que al tratar de la defensa de los particulares frente a los perjuicios que la actividad administrativa puede producir, cabe distinguir dos institutos jurídicos: la *teoría de la indemnización* y la *Teoría de la responsabilidad patrimonial de la Administración*. La primera comprendería aquellos casos en que el deber de indemnizar surge en virtud de una actividad *licita*; la segunda, aquellos otros en que se produce como consecuencia de una actividad *ilícita*, o cuando menos, realizada sin título jurídico para ello.

La evolución doctrinal y del Derecho Positivo, nos lleva en la actualidad, a no establecer tal distinción ni diferenciación, hoy entendemos que no cabe tal distinción. El derecho de todo ciudadano a ser indemnizado por las actuaciones de la Administración se refieren tal y como manifiesta claramente nuestra legislación a aquellas actuaciones “*normales*” o “*anormales*”, de la administración, de tal forma que no es necesario que concurren junto a la actuación -entendiéndose también la pasividad cuando la actuación resulta obligada- circunstancias que hagan de ese hecho algo excepcional, **se trata de proteger al ciudadano frente toda aquella actuación que proviniendo del ente público sea antijurídica.**

El Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente (SSTS 14 de mayo, 4 de junio, 2 de julio, 27 de septiembre, 7 de noviembre, y 19 noviembre 1994 -RJ 1994\4190, RJ 1994\4783, 1994\6673, RJ 1994\8578, RJ 1994\8834- ; y 25 febrero y 1 abril de 1995 -RJ 1995\1489 y RJ 1995\3226-) que la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, contemplada por los artículos 106.2 de la Constitución, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y art. 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, se configura como una **responsabilidad objetiva o por el resultado** en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que como consecuencia de aquélla, se produzca *UNA REPARACIÓN TOTAL CONFRONTANDO LA VALORACIÓN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS CON LA CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN O COMPENSACIÓN OBTENIDA.*

IV. CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO.

El “daño” constituye el elemento objetivo por excelencia de la responsabilidad, se trata del ataque efectuado a la integridad de una persona o cosa o al menoscabo causado o a una situación. En cambio el *perjuicio* es la consecuencia pecuniaria o extrapatrimonial, según los casos (puede tratarse de gastos, dolores físicos, etc...)⁵.

Si bien es necesario que el daño sea real, es decir que se haya producido y que no sea un daño futuro y eventual, sin embargo puede ser instantáneo o bien continuado, es decir, puede tratarse de un daño producido en tracto único o bien en tracto sucesivo. Por consiguiente, manifestada ya la existencia de un perjuicio, el mero transcurso del tiempo y sin precisar nueva conducta activa de la administración, haga aparecer unos perjuicios nuevos distintos de los anteriores, que en razón de ser debidos únicamente al acto inicial, exista una estricta relación de causalidad, y sean lógicamente imputables a aquel que con su conducta ocasiono.

En relación a la cuantificación del daño, el art. 141 LPA, establece que “*la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al DIA EN QUE LA LESIÓN EFECTIVAMENTE SE PRODUJO, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria*”.

En el caso de que se produzca el impago de dicha indemnización una vez fijada por los Tribunales, el art. 45 de la Ley General Presupuestaria establece: “*Si la administración no*

pagara al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los TRES MESES SIGUIENTES AL DIA DE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el art. 36.2”.

El interés fijado en el art. 36.2 de la citada Ley es el del interés legal del dinero vigente el día en que venza el plazo señalado anteriormente.

La STS de 3 de Enero 1990 (RJ 1990\154), señala que para efectuar la valoración del daño *“se carece de parámetros o módulos objetivos debiendo ponderarse todas las circunstancias concurrentes en el caso, incluyendo en ocasiones, en dicha suma total, el conjunto del perjuicio de toda índole causado”.*

La Sentencia del Tribunal Supremo de 23 Febrero 1998, reconoce las dificultades que comporta la conversión de circunstancias complejas y subjetivas en una suma dineraria.

Finalmente, cabe señalar que la STS 19 de Julio 1997 (RJ 1997/6732) establece un ***innegable componente subjetivo en la determinación del daño moral.***

V. DAÑO MORAL .

El Código Civil, en su art. 1902 dispone:

“El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”.

Y el art. 1106 del mismo Código, establece que: *“la indemnización de daños y perjuicios comprende no sólo el valor de la pérdida que haya sufrido, sino también el de la ganancia que haya dejado de obtener el acreedor”.* Si bien conviene precisar, que el lucro cesante exige una actividad prueba muy intensa ya que es interpretado por los Tribunales muy restrictivamente.

El daño moral, ha sido definido reiteradamente por la jurisprudencia, entre otras la STS de 22 abril 1983, establece que *“esta constituido el daño moral por los perjuicios que, sin afectar a las cosas materiales, susceptibles de ser tasadas, se refieren al PATRIMONIO ESPIRITUAL, a los bienes inmateriales de la SALUD, al HONOR, la LIBERTAD y otros análogos, bienes que deben ser indemnizados discrecionalmente en función del art. 1902 CC como compensación de los SUFRIMIENTOS DEL PERJUDICADO”.*

En la aplicación del vigente Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (LO 11/1991, de 17 junio), cabe destacar en esta materia lo establecido entre otras por la **Sentencia** de la

Audiencia Nacional de 2 junio 1999 (RJCA 1999\2565), que resuelve en relación al Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por el Guardia Civil Don J.S.G.F., contra la Resolución del Ministro de Defensa de fecha 21 de abril 199 por la que se desestimaba la reclamación de daños y perjuicios de 300.000 pesetas (1.803€) para la reparación de los daños morales y psíquicos derivados de la sanción disciplinaria de TRES DÍAS DE ARRESTO, cumplida por el reclamante en su domicilio, sin perjuicio del servicio, por efecto de una resolución que vino a ser después anulada en vía administrativa del recurso y que le consideraba autor de una FALTA LEVE, por considerarse que había ejecutado de forma IMPERFECTA O INEXACTA LA VIGILANCIA DE ARRESTOS DOMICILIARIOS JUDICIALMENTE IMPUESTOS.

En su F.J. TERCERO, establece: “ AUNQUE LA ANULACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA DE LOS ACTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS NO PRESUPONE DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN, Y EL ADMINISTRADO OBTUVO EN VÍA ADMINISTRATIVA LA ANULACIÓN DE LA SANCIÓN IMPUESTA, QUE POR ELLO NO TUVO TRANSCENDENCIA EN SU HOJA DE SERVICIOS Y CALIFICACIÓN PROVISIONAL, NO PUEDE SOSLAYARSE EL DAÑO MORAL DE CARÁCTER AFLICTIVO QUE COMPORTA TANTO LA IMPUTACIÓN DE UNA CONDUCTA REPROBABLE COMO EL ARRESTO POSTERIOR, POR MÁS QUE SE VIERA ATENUADO POR SU CARÁCTER DOMICILIARIO Y SIN PERJUICIO DEL SERVICIO, tal y como tiene dicho ya esta Sección en Sentencias de 31 de marzo 1998 (RJ 1998\2904), produciéndose con ella una relación de causa a efecto entre dicho daño moral y el funcionamiento del servicio, y por tanto todos los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuya consecuencia es la REPARACIÓN ÍNTEGRA DEL DAÑO MORAL CAUSADO”.

Esta consolidada Jurisprudencia, se sustenta entre otras en la STS de 12 marzo 1991 (RJ 1992\4870), que en su F.J. TERCERO señala que: “En nuestro sistema, uno de los más progresivos del mundo, rige el PRINCIPIO DE REPARACIÓN INTEGRAL del daño sufrido por quien no tenía el deber de soportarlo, en función de otro principio implícito, el de la SOLIDARIDAD SOCIAL. Estos criterios, con una raíz profunda, han sido formulados explícitamente por este Tribunal Supremo hasta consolidarse en “doctrina legal”, pero con un valor normativo complementario que le asigna el Código Civil dentro de las fuentes del derecho (art. 1.6 Código Civil).

(...) En efecto, un conjunto muy numeroso de nuestras sentencias ha proclamado, sin desmayo alguno, que la indemnización DEBE CUBRIR TODOS LOS DAÑOS Y PERJUICIOS SUFRIDOS HASTA CONSEGUIR LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LOS MISMOS Y CON ELLO LA INDEMNIDAD DEL DERECHO SUBJETIVO O DEL INTERÉS LESIONADO (...) Sólo así se cumple la exigencia constitucional de que la tutela judicial efectiva, y por lo tanto, completa, como esta misma Sala Especial ha cuidado de advertir en ocasiones no muy lejanas en el tiempo (...)”.

VI. NEXO CAUSAL.

La STS de 25 Enero 1997 (RJ 1997\266), pone de manifiesto 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** .

La STS de 16 Diciembre 1997 (RJ 1997\9422), declara que, con arreglo a la más reciente Jurisprudencia, entre las diversas concepciones con arreglo a los cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquellos que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél, por lo que no son admisibles, en consecuencia, restricciones derivadas de otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que irían en contra del carácter objetivo de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.

La Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª de la **Audiencia Nacional**, en **Sentencia de 1 diciembre 1999**, se refiere a la **Relación de causalidad entre el hecho imputable de la Administración y la lesión, daño o perjuicio producido**.

En el F.J. SEGUNDO, establece que: *“El vínculo entre la lesión y el agente que la produce, es decir, entre el acto dañoso y la Administración, implica una actuación del poder público en uso de potestades públicas (...) La lesión ha de ser real y efectiva, nunca potencial o futura, , pues el perjuicio tiene naturaleza exclusiva con posibilidad de ser cifrado en dinero y compensado de manera individualizable, debiéndose dar el necesario nexo causal entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado (...) Es indiferente que la actuación administrativa haya sido NORMAL O ANORMAL, bastando para declararla que como consecuencia directa de aquella, SE HAYA PRODUCIDO UN DAÑO EFECTIVO, evaluable económicamente e individualizado. (...) La naturaleza objetiva de la responsabilidad de las Administraciones Publicas, que constituye un principio cardinal en el régimen administrativo (...) debe ser exigida con especial rigor cuando se proyecta sobre actividades que son susceptibles de poner en riesgo no sólo la propiedad, sino también otros bienes constitucionales de la mayor importancia, LA VIDA Y LA INTEGRIDAD FÍSICA DE LAS PERSONAS ”.*

Continúa la Sentencia señalando en relación ésta *“conditio sine qua non”* que necesariamente tiene que producirse para que se entienda originada la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, que. *“esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa*

adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados y los absolutamente extraordinarios”.

La **STS de 2 junio 1994** (RJ 1994\4778), establece que: *“configurada legal y jurisprudencialmente la responsabilidad patrimonial del Estado con la naturaleza de los servicios públicos debe ser, en principio, indemnizada, porque de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la Comunidad”.*

VII. RECIENTE JURISPRUDENCIA.

La **Sentencia del Tribunal Supremo de 1 Octubre 2001** (RJ 2001\9187), en relación al recurso Contencioso-Administrativo, interpuesto por el Sargento Primero Guardia Civil Don A.R.P., contra Resolución del Ministro de Defensa denegatoria de la solicitud de indemnización de los daños y perjuicios causados por la imposición de sanción de pérdida de destino, posteriormente anulada. Recurrida la Resolución ante la Sección Octava de la Audiencia Nacional, fue desestimada.

La representación de Don A.R.P, fundamentaba el Recurso Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Supremo, entre otros motivos, en un abuso y exceso en el ejercicio de la Jurisdicción por parte de la Sentencia recurrida, ya que, a su juicio, no se había producido una mínima actividad probatoria por la parte acusadora, por lo que reclamaba una indemnización en concepto de daños morales, lucro cesante y gastos realizados en transportes e intervenciones de abogado y procurador, por un total de quince millones doscientas cuarenta y dos mil una pesetas.

La Sentencia del Tribunal Supremo, establece en el F.J. SEGUNDO que: *“La Responsabilidad Patrimonial como consecuencia de la anulación de resoluciones administrativas, tanto en sede jurisdiccional como en sede administrativa, siempre y cuando concurren los requisitos establecidos (...) tiene un tratamiento diferencial, pues no cabe interpretar con una tesis maximalista, como si se dijera que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco se puede afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad, dado el carácter objetivo de la misma”.*

Continúa en el F.J. TERCERO, analizando el cumplimiento de los Requisitos de exigibilidad de la Responsabilidad Patrimonial: *“En el caso que analizamos, es un hecho incontestable que la anulación de la resolución sancionadora acarreo por su ejecutividad unos daños al guardia civil sancionado, pues se vio privado de su destino en la localidad donde residía su familia en la casa cuartel, tuvo que trasladar forzosamente su domicilio a otra localidad en donde tenía una casa de su propiedad, y luego a la localidad donde fue posteriormente destinado, satisfizo los honorarios a profesionales del derecho para su defensa jurídica, fue*

postergado para el ascenso a Brigada y a la Cruz de la orden del Mérito del Cuerpo de la Guardia Civil ”.

Por todo ello, la Sentencia estima parcialmente el recurso Contencioso Administrativo, y condena a la Administración al pago de una indemnización que fija en cinco millones ochocientas doce mil ciento sesenta y siete pesetas, más los intereses legales desde la fecha de reclamación en vía administrativa.

En sentido contrario, es decir, denegando el reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, se pronuncia la sentencia de la Audiencia Nacional que a continuación analizamos.

La **Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 enero 2001**, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección 5ª (RJCA 2001\73929), desestima el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por el Guardia Civil Don A.P.C. contra resolución del Ministro de Defensa de fecha 23 noviembre 1999 sobre desestimación de la reclamación patrimonial por responsabilidad de la Administración solicitada por el actor que alega el derecho a ser indemnizado en la suma de 17.728.000 pesetas (106.547,42 €) en concepto de lucro cesante ya que, según manifiesta, **padece enfermedad psicológica ocasionada como consecuencia de los múltiples procedimientos disciplinarios que se habían seguido contra él en un relativo corto espacio de tiempo - de abril 1997 a junio 1999** - en los cuales se le impusieron sanciones, algunas de las cuales han sido posteriormente anuladas en vía administrativa o judicial.

Las reiteradas sanciones a las que hace alusión el recurso se refieren:

Sanción impuesta el 21 de Abril 1997 de 7 días de arresto que fue posteriormente anulada por Sentencia del Tribunal Militar Territorial Cuarto.

Resolución de 1 Septiembre 1997 del Teniente Coronel Jefe de su Comandancia, por la que se le denegó el CAMBIO DE RESIDENCIA HABITUAL, mientras permanencia en situación de BAJA POR ENFERMEDAD y que fue anulada por el Director General de Personal el 1 Diciembre 1997 concediendo al interesado la prórroga de residencia eventual solicitada mientras persistían las condiciones médico-psicológicas.

Imposición de una sanción el 12 de febrero 1998 de PERDIDA de 10 días de HABERES en concepto de hacer reclamación o manifestaciones contrarias a la disciplina o basadas en aseveraciones falsas como consecuencia del contenido del escrito dirigido al Defensor del Pueblo presentado ante el Comandante del Puesto de la Guardia Civil por Resolución de 12 agosto 1998.

Imposición de una sanción el 23 Abril 1998 de pérdida de 5 días de haberes por cometer FALTA LEVE como consecuencia de la inexactitud en el cumplimiento de las ordenes recibidas y habiendo sido la misma cancelada por el Ministro de Defensa el 8 marzo 1999.

Imposición el 18 Junio 1998 de una sanción de PERDIDA de 7 DÍAS de HABERES por AUSENCIA DEL DESTINO O RESIDENCIA POR UN PLAZO SUPERIOR A 24 horas e inferior a 72 horas, que le fue anulada por el Ministro de Defensa al estimar la prueba aportada que demostraba que preciso de dos días de tratamiento médico continuado que le impedía desplazarse.

El recurrente alegaba que fue la segunda de las actuaciones administrativas descritas la que más contribuyo al desarrollo y cronificación de su enfermedad, a lo que Sentencia en el Fundamento Jurídico Quinto se refiere en el sentido de manifestar que *“no estamos ante un procedimiento iniciado de oficio ni de carácter sancionador, sino que se trata de un proceso iniciado a instancia del propio interesado (...) la propia administración le ha reconocido la prorroga de la residencia eventual, teniendo el interesado la obligación de soportar el correspondiente proceso administrativo”*.

La Sentencia en el Fundamento Jurídico Segundo, establece un criterio bien diferente al puesto de manifiesto reiteradamente por el Tribunal Supremo en relación al “deber jurídico de soportar el daño”, y manifiesta que el recurrente *“TIENE EL DEBER JURÍDICO DE SOPORTAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, tendente a determinar si existe o no hecho punible, ya que la Administración está legalmente facultada para tramitar el correspondiente procedimiento, que al mismo tiempo constituye una garantía para el administrado dado que en el procedimiento administrativo sancionador está prevista la posibilidad de que realice alegaciones, solicite la práctica de la prueba y se le de trámite de audiencia. Las molestias que se originen por la mera tramitación de un procedimiento administrativo sancionador no general ningún derecho a indemnización, ya que precisamente se establece para salvaguardar los derechos de defensa del administrado y tiene por tanto el deber jurídico de soportarlo”*.

Continúa la Sentencia: *“Cuestión distinta es el posible perjuicio causado por la resolución que pone fin al procedimiento sancionador en el caso de que la sanción sea anulada, ya que aún cuando en este caso el recurrente tiene el deber jurídico de soportar las molestias que le ha ocasionado la tramitación del procedimiento, no necesariamente tiene que soportar los daños derivados de la imposición de una sanción anulada”*.

La propia Sentencia de la Audiencia Nacional, hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de Marzo de 1999 que establecía que en modo alguno puede sostenerse que soportar los daños derivados del cumplimiento de una sanción posteriormente anulada en vía administrativa por carecer de fundamento jurídico se encuentra entre las obligaciones de un MILITAR PROFESIONAL.

Sin embargo y a pesar de éste reconocimiento, la Sentencia declara que el informe médico aportado por el Guardia Civil recurrente no aconseja el cambio de residencia, sino SOLO que estuviera ALEJADO DE SU CENTRO DE TRABAJO, por lo que el Comandante Jefe estimo que puesto que su residencia se encontraba a 4 Km. del centro de trabajo se debía desestimar la solicitud.

A la vista de todo y finalmente, la Audiencia Nacional estima que pese a haberse producido una actuación antijurídica y puesto que la Administración considera que no es posible deducir que la enfermedad psicológica que padece haya sido provocada por la actuación administrativa y que de la documentación aportada se desprende que dicha situación proviene de una FALTA DE ADAPTACIÓN DEL GUARDIA CIVIL A SU DESTINO, lo que le ha motivado que se hayan seguido múltiples expedientes disciplinarios con él y a la vista del Dictamen emitido por el propio Servicio Psicológico de la Dirección General de la Guardia Civil que considera que parece“ trastornos caracterizados por una falta de adaptación personal a los estímulos estresantes derivados de una situación sociolaboral en la que se presentan problemas en la relaciones con sus superiores más inmediatos y asimismo por la instrucción de varios correctivos, la falta o déficit para afrontar esa situación provocada que el evaluado haya generado una serie de síntomas indicativos de la patología que presenta“.

La Sala estima que la causa de la enfermedad no es la imposición de sanciones posteriormente anuladas, sino “LA INSTRUCCIÓN DE VARIOS CORRECTIVOS” y por ello falla desestimando la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 enero del 2001 (2001\73927), resuelve el Recurso interpuesto por Don J.J.F.D. que reclamaba la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en relación a los DAÑOS MORALES causados como consecuencia de la imposición y cumplimiento de una sanción de TRES MESES de SUSPENSIÓN DE EMPLEO que fue posteriormente anulada ya que según manifiesta la misma le causo frente a él mismo, frente a su familiar y frente a sus compañeros daños contra su honor así como la posibilidad de poder ser dado de baja en el curso de ascenso a oficial, y las advertencias de desalojo del pabellón que ocupaba y en definitiva la crisis en la paz familiar.

La Sentencia, en su F.J. Tercero precisa que una vez fijada la concurrencia de los requisitos exigidos para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, es necesario concretar el QUANTUM de la indemnización. La reparación afecta a todos los daños alegados y probados por el perjudicado, esto es, no sólo a los posibles intereses económicos o directamente evaluables, sino comprendiendo también perjuicios de otra índole, como, por ejemplo, las secuelas o el daño moral o, con carácter general el denominado “pretium doloris”, concepto éste que comprende no sólo el daño moral, sino también los sufrimientos físicos y psíquicos padecidos por los perjudicados.

En el F.J. Cuarto manifiesta que el daño cuyo resarcimiento se pretende no sólo debe alegarse, sino también probarse, sin que en este caso exista prueba alguna de perjuicio patrimonial, sin que baste con cifrar a tanto alzado una cantidad por daño moral.

Por todo ello la Sala estimo parcialmente el recurso, estimando los gastos de asesoramiento jurídico y desestimando la cuantía solicitada por el daño moral sufrido.

La **Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 abril 1999**, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección 4ª (RJCA 1999\2628), viene a estimar el Recurso Contencioso Administrativo, interpuesto el Guardia Civil Don F.G.C., contra la desestimación por silencio administrativo del Ministro de Defensa, acto presunto de 30 enero 1997, sobre reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración.

Se fijan en la Sentencia como Antecedentes que el recurrente, Guardia Civil destinado en al 522ª Comandancia de la Guardia Civil, fue sancionado por Resolución del Teniente Jefe de la Línea de Cortes de 21 febrero 1995, con CUATRO DÍAS DE ARRESTO, a cumplir en su

domicilio, como autor responsable de una falta de INEXACTITUD EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE RÉGIMEN INTERIOR. Interpuesto Recurso de Alzada, fue desestimado por Resolución del Capitán de la 5ª Compañía de la misma Comandancia de fecha 11 de abril 1995, contra dicha Resolución, el recurrente formuló nuevo Recurso que fue estimado por Resolución del Comandante Primer Jefe Accidental de la 522ª Comandancia de 18 de mayo de 1995, que ANULO LA SANCIÓN IMPUESTA.

Posteriormente, el 11 marzo 1995, el recurrente FUE NUEVAMENTE SANCIONADO, por Resolución del Teniente Jefe de la Línea de Cortes de 21 febrero 1995, con 7 DÍAS DE ARRESTO, a cumplir en su domicilio, como autor responsable de una falta de NEGLIGENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES PROFESIONALES, dicha sanción FUE ANULADA por Resolución del Capitán de la 5ª Compañía de la misma Comandancia de fecha 24 mayo de 1995.

El recurrente interpuso RECLAMACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, por la cuantía de 319.610 pesetas (2.356€), por los siguientes conceptos:

- . Arresto sufrido, que le provocó una depresión reactiva.
- . Minutas de Letrado.
- . Imposibilidad de desplazarse a la boda de un familiar al encontrarse cumpliendo el arresto.

Reclamación que fue desestimada por silencio del Ministro de Defensa

La Sentencia de la Audiencia Nacional, en su F.J. CUARTO, considera que *“ha de ponderarse que el recurrente se vio privado de su libertad durante ONCE DÍAS -aunque dicha privación puede considerarse atenuada al haber cumplido el arresto en su domicilio - por resoluciones que fueron DEJADAS SIN EFECTO por las del Comandante Primero Jefe Accidental de la 522ª Comandancia de la Guardia Civil de 18 mayo 1995 y del Capitán de*

la 5ª Compañía de la misma Comandancia de 24 mayo 1995 respectivamente, por lo que resulta evidente que la Administración militar ha IRROGADO AL RECURRENTE, en razón de los arrestos, anulados después, repetimos DAÑOS O PERJUICIOS MATERIALES, INDIVIDUALIZADOS Y EVALUABLES ECONÓMICAMENTE, que NO TIENE POR QUÉ SOPORTAR EL ACTOR, para lo cual basta ponderar dichos daños, caso de que los haya, y sobre todo LOS DAÑOS MORALES DE CARÁCTER AFLICTIVO QUE CONLLEVA TANTO LA IMPUTACIÓN DE UNA CONDUCTA REPROBABLE COMO SU ARRESTO POSTERIOR“.

Estimando la Sentencia que (...) “Deben ser resarcidos los daños morales derivados de los arrestos cumplidos en virtud de las sanciones, después anuladas“.

VIII. CONCLUSIONES.

Podemos concluir que la Responsabilidad Patrimonial de la Administración tiene un carácter **directo**, y por tanto no subsidiaria con respecto al funcionario o agente que cause el daño, estando sin embargo legitimada pasivamente en las reclamaciones por daños o perjuicios, pero con absoluta independencia de su responsabilidad frente al ciudadano perjudicado.

El Reglamento y Normas de adecuación de Procedimientos a la ley 30/1992, de 26 de noviembre en su art. 20, establece que la Administración Pública podrá exigir de oficio a sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por los daños y perjuicios causados a la misma mediando dolo, culpa o negligencia grave.

La Responsabilidad de la Administración, según establece el art. 140 de la L.P.A., es además **solidaria**, *“Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación de varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán de forma SOLIDARIA.* Estableciendo además le ley, que el instrumento jurídico regulador de la actuación podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones Públicas.

Como señala González Acuña⁶ el principal problema que plantea la revocación en vía Administrativa o Judicial de las resoluciones disciplinarias sancionadoras consiste en la inmediata ejecutividad que a las mismas imponen tanto la L.O. 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (art. 67) como la L.O. 11/1991, de 17 de junio, Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (art. 54).

Por su parte, Nicolas Marchal Escalona⁷, expone la especialidad de éste Régimen Disciplinario dentro del Derecho Administrativo ya que: *“su base está en la acción inmediata para restablecer la disciplina y, posibilitar de esta forma. El buen gobierno de una organización que presta un servicio tan vital para la comunidad como es el proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.*

Si se justifica que el Régimen Disciplinario de los funcionarios que componen la Guardia Civil, sea absolutamente diferente del de cualquier otro funcionario de la Administración por la especialidad de la tarea que tienen encomendada; deberá también tenerse en cuenta con la misma singularidad, la valoración del daño moral que deber ser resarcido, a los Guardias Civiles que han sufrido injustas sanciones, puesto que el daño producido es más patente, doloroso y traumático en la severa aplicación del Régimen Disciplinario, que produce un grave daño moral cuando se producen estas imputaciones que culminan en situaciones como su privación de libertad por supuestas acciones o actuaciones sujetas al Régimen Disciplinario que con posterioridad son anuladas por resoluciones administrativas o judiciales a dichos miembros del Cuerpo de la Guardia Civil que no olvidemos, son básica y fundamentalmente AGENTES DE LA AUTORIDAD.

Por todo ello, produce satisfacción y esperanza las manifestaciones efectuadas por el Director General de la Guardia Civil, ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso en el sentido que *“quiere acabar con los arrestos privativos de libertad por faltas administrativas leves de los guardias, como no saludar a un superior, llevar algún detalle defectuoso en la indumentaria o abandonar la localidad de residencia sin permiso.”*⁸

Esta decisión, se basa en un Dictamen Jurídico encargado a un grupo de trabajo presidido por un General y que coincide -según manifestó- con su opinión de suprimir los arrestos, *“ya que se trata de una sanción que causa malestar y rechazo en los agentes, SUS FAMILIARES Y LA SOCIEDAD, y que no tiene NINGUNA JUSTIFICACIÓN en los tiempos que vivimos ni para un Cuerpo con las misiones de la Guardia Civil”*.

Parece que el sentido común y el buen hacer, junto a la constante y reiterada Jurisprudencia de nuestros Tribunales, ha hecho que se evolucione, al menos en esta materia, hacia una mejor comprensión de las relaciones humanas, profesionales y funcionariales dentro de la Institución.

IX. BIBLIOGRAFIA.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Civitas. 10ª Edición. Madrid. 1999.

DE QUEROL Y LOMBARDERO, J.F.; DE QUEROL Y DURAN, Fernando. “Principios de Derecho Militar Español “. Tomo II. Ed. Naval.

ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Volumen I y II. Editorial Tecnos. 9ª Edición. 1986.

GARBERÍ LLOBREGAT, José. El Procedimiento Administrativo Sancionador. Ed. Tirant lo Blanch. 3ª Edición. Valencia. 1998.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial. Madrid. 1970.

GARRIDO FALLA, Fernando. Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa. Madrid. 1956.

GARRIDO FALLA, Fernando. “Sobre el Derecho Administrativo y sus ideas cardinales”. R.A.P. Núm. 77.

GONZÁLEZ ACUÑA, Jesús Manuel. “Responsabilidad Patrimonial del Estado por sanciones disciplinarias posteriormente anuladas”. Junio 2001.

JIMÉNEZ VILLAREJO, J. “Principios Constitucionales. Derechos Fundamentales y Libertades Públicas del Militar“, en “La Jurisdicción Militar”. Ed. Consejo General del Poder Judicial. Madrid. 1992.

MARTÍN RETORTILLO, Sebastián. “La doctrina del Ordenamiento Jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del Derecho Administrativo”. R.A.P. Núm. 30.

MORALES & SANCHO. Abogados. Manual Práctico de Responsabilidad Civil. Editorial Comares. 2ª Edición. Madrid, 1995.

MUÑOZ CONDE, Francisco y GARCIA ARÁN, Mercedes. Derecho Penal. Parte General. Editorial Tirant lo Blanch. 2ª Edición. Valencia. 1996.

NIETO GARCÍA, Alejandro. “La vocación del Derecho Administrativo”. R.A.P. Núm. 76.

RODRIGUEZ DEVESA, José María. “La subordinación Militar en el Derecho Comparado“. Revista de Derecho Militar. Núm.11.

RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis (Coordinador), comentada por FORTÚN ESQUIFINO, Ricardo; MATAMOROS MARTÍNEZ, Rafael; PIGNATELLI MECA, Fernando; entre otros. Comentarios a la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas. Ley Orgánica 8/1998. Ed. Ministerio de Defensa. Madrid. 2000.

RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis (Coordinador), comentada por FORTÚN ESQUIFINO, Ricardo; GARCÍA LABAJO, Juan M.; MATAMOROS MARTÍNEZ, Rafael; MORALES VILLANUEVA, Antonio; entre otros. Comentarios a la Ley Disciplinaria de la Guardia Civil. Ed. Ministerio del Interior. 2ª Edición. Madrid. 1996.

ROJAS CARO, José. “Derecho Disciplinario Militar“. Ed. Tecnos. 1990.

SUAY RINCÓN, José. “Sanciones Administrativas“. Real Colegio de España. Bolonia. 1989.

VILLAR PALASÍ y VILLAR EZCURRA. Principios de Derecho Administrativo. 2 Vols. Madrid. 1993.

Artículo publicado en “Homenaje al Excmo. Sr. Magistrado D. BALTASAR GARZÓN”. AUGC. Castilla La Mancha-Extremadura. Núm. 7. Año 2002. Págs. 35-41.

¹ COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Civitas. 10ª. Madrid. 1999.

² HAURIOU, Maurice. Précis de Droit Administratif et de Droit Public. Paris. 1933.

³ MUÑOZ CONDE, FRANCISCO y GARCÍA ARÁN, MERCEDES. Derecho Penal. Parte General. Ed. Tirant lo Blanch. 2ª Ed. Valencia. 1996

⁴ GARRIDO FALLA, Fernando. Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa. Madrid. 1956

⁵ MORALES & SANCHO. Abogados. Manual Práctico de Responsabilidad Civil. Editorial Comares. 2ª Edición. Madrid, 1995.

⁶ Jesús Manuel GONZÁLEZ ACUÑA. Responsabilidad Patrimonial del Estado por Sanciones Disciplinarias posteriormente anuladas. WWW.DERECHO MILITAR.COM. Junio 2001.

⁷ MARCHAL ESCALONA, Nicolás. Derecho Disciplinario de la Guardia Civil. 1ª Edición. 2000.

⁸ Revista Guardia Civil. Núm. 699. Julio 2002. Pág. 43.