

# Funcionario público víctima de accidente de circulación. Responsabilidad de la Administración. Compatibilidad de indemnizaciones

Pilar Domínguez Martínez

Profesora Contratada, Doctora en Derecho Civil UCLM



## 1. Introducción

## 2. Funcionario como acreedor de la indemnización de responsabilidad patrimonial de la administración por accidente de circulación

## 3. Concurrencia de indemnizaciones

- 3.1 Compatibilidad de indemnizaciones
- 3.2. Diferentes Títulos indemnizatorios
- 3.3. Límite indemnizatorio: Enriquecimiento injusto

## 4. Indemnización responsabilidad patrimonial

- 4.1. Presupuestos
- 4.2. Otros supuestos: Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por accidentes ajenos al ámbito circulatorio
- 4.3. Responsabilidad Administración Vial por accidente de circulación sufrido por funcionario
- 4.4. Responsabilidad patrimonial Administración por accidente de circulación sufrido por funcionario incardinado en el servicio de carreteras

## BIBLIOGRAFÍA



## 1. INTRODUCCIÓN

Los funcionarios públicos pueden verse implicados en un accidente de circulación como sujetos causantes o víctimas del daño. Por un lado, participan en el evento dañoso, a través de la actividad que realizan, integrada en el servicio público generador del daño, como ocurre con los encargados del mantenimiento y conservación de las vías públicas, integrantes del servicio de carreteras, o encargados de la ordenación del tráfico viario, cuya actividad causante del daño generará responsabilidad directa de la Administración titular del servicio, sin perjuicio de la acción de regreso contra el funcionario. Pero además, pueden resultar beneficiarios de la indemnización consagrada en el artículo 139 de la LRJAP y PAC cuando sufren daños derivados de un accidente de tráfico responsabilidad de la Administración. El tratamiento de este resarcimiento imputable al servicio de vías públicas y su compatibilidad con la indemnización con arreglo al régimen estatutario que corresponda al funcionario será objeto de estudio, a través de un análisis comparativo atendiendo al funcionario y al servicio público que deba responder.

## 2. FUNCIONARIO COMO ACREEDOR DE LA INDEMNIZACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR ACCIDENTE DE CIRCULACIÓN

El sistema de responsabilidad civil de las Administraciones públicas desde el punto de vista de la víctima es universal puesto que protege a cualquier sujeto que resulte perjudicado. Tanto el artículo 106.2 CE, como en el artículo 139 de la LRJAP-PAC se refieren a los «particulares» legitimados por daños causados en sus bienes o derechos.

Esta expresión tradicionalmente se ha referido sólo a personas privadas, sean físicas o jurídicas, víctimas del daño. Sin embargo hoy se defiende una interpretación más amplia, pues no sólo los particulares tendrán este derecho, sino cualquier persona, sea física o jurídica, pública o privada, que hubiese sufrido la lesión que reúna los requisitos que la ley establece<sup>1</sup>. El lesionado sería el titular del derecho a indemnización y, por tanto, también estará legitimado directamente para incoar el procedimiento cuyo objeto sea el reconocimiento de ese derecho<sup>2</sup>.

El término «particulares» que emplean los artículos 106, apartado 2, de la Constitución y 139, apartado 1, de la Ley 30/1992 ha dado lugar a dudas interpretativas en relación con la posibilidad de que entidades públicas puedan ser indemnizadas por los daños que les causan otras administraciones, pero ninguna razón se vislumbra para que el funcionario público afectado por una causa ajena e independiente del estricto cumplimiento de su función no haya de considerarse tan «administrado» como el resto de los ciudadanos a efectos de ser acreedor de la correspondiente indemnización. Así lo ha entendido reiterada jurisprudencia, que, además, ha reconocido la compatibilidad de las pensiones de clases pasivas con las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial.

En consecuencia, serán titulares del derecho a indemnización no sólo los sujetos privados, sino también los públicos que, bien por ser usuarios del servicio o al margen del mismo, han sufrido daños en un accidente de tráfico<sup>3</sup>. Concretamente, los funcionarios y demás órganos integrantes de la organización administrativa que, en su individualidad, utilizan o se aprovechan de este servicio público.

<sup>1</sup> GÓNZALEZ PÉREZ: *Responsabilidad*, (2006), p. 225; GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso II*, (2004), p. 375, (2008), p. 377.

<sup>2</sup> Vid. arts. 2 y 6 del RPRP.

<sup>3</sup> Sobre esta cuestión, vid. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ: *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones por accidentes de tráfico*, Aranzadi, Pamplona, 2008, pp. 210 y ss.



Pero quedan al margen los funcionarios e incluso entes territoriales lesionados por el funcionamiento del servicio, en posición de terceros ajenos a la utilización del mismo<sup>4</sup>. Por ello, el caso más frecuente en la práctica se refiere a un funcionario conductor que, en uso del servicio de carreteras, sufre un accidente con daños imputables a la Administración. Sin embargo, los funcionarios también pueden ser titulares del derecho a esta indemnización, al margen de su condición de usuarios, en dos supuestos típicos; cuando los mismos sufran una “lesión” por los llamados “actos ilegales contra funcionarios”

y por “accidentes con ocasión de la empresa administrativa”<sup>5</sup>. En este caso, por ejemplo, cuando se trate de funcionario conductor de un vehículo particular prestando un servicio público, aunque no haya responsabilidad de la Administración, el funcionario puede reclamar indemnización de acuerdo a su régimen estatutario<sup>6</sup>.

La doctrina ha diferenciado entre daños sufridos por los funcionarios con ocasión de sus funciones y como consecuencia del funcionamiento del servicio. En el primer caso, los daños deberían ser

<sup>4</sup> El Dictamen de 22 marzo 2007 (448, 2007) se refiere precisamente a una reclamación del Ayuntamiento propietario de un semáforo y titular del servicio de ordenación del tráfico contra la Administración del Estado titular de una carretera nacional. A consecuencia de la ejecución de las obras en la carretera se ha producido un daño en el semáforo, propiedad del Ayuntamiento reclamante que tiene derecho a ser indemnizado.

<sup>5</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios*, (1956), p. 189. Según este autor, la posibilidad de que la lesión se presente en el patrimonio de un agente integrado en la propia organización administrativa “corrige la grave desigualdad existente entre los trabajadores privados y los públicos”.

<sup>6</sup> *Vid.* Entre otras, SSTS (Sala 3ª) de 14 octubre 2004 (RJ 2004, 6749), de 4 mayo 1991 (RJ 1991, 4240; y 5º). En este caso el funcionario ejercía potestades públicas cuando circulaba por la vía pública, por ello cuando sufrió el accidente, además de poder dirigir su reclamación a la Administración titular del servicio que utilizaba, como potencialmente responsable del accidente, se le reconoce legalmente la posibilidad de obtener indemnidad de la Administración de la que forma parte, de acuerdo a su régimen estatutario. Así mismo, la citada SAN (Sala 3ª) de 4 junio 2008 (JUR 2008, 195034).



cubiertos por la Legislación de clases pasivas por el régimen de indemnizaciones del artículo 63 de la LFCE de 1964 y el artículo 23 de la Ley de Medidas para la reforma de la función pública de 1984. En el segundo caso, cuando se trate de daños sufridos por el funcionario como consecuencia de la utilización de un servicio público, los daños serían objeto de resarcimiento por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración<sup>7</sup>.

Sin embargo, el mismo hecho causante del daño puede constituir título indemnizatorio en ambos casos. Nos encontramos con la concurrencia de distintos regímenes de cobertura que podrán ser aplicados conjuntamente hasta asegurar la total indemnidad a la víctima<sup>8</sup>. No obstante esta compatibilidad no ha sido una solución uniforme tradicionalmente. En definitiva, el régimen específico de reparación tiene prevalente aplicación sobre el régimen general de responsabilidad patrimonial, al que sólo llega a desplazar si los perjuicios son totalmente cubiertos<sup>9</sup>.

### 3. CONCURRENCIA DE INDEMNIZACIONES

Nuestro interés se centra en determinar si los daños derivados de un accidente de tráfico sufrido por un funcionario público pueden quedar cubiertos por el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, previsto el abono de pensiones extraordinarias concedidas al amparo de la

legislación de clases pasivas del estado o de otras prestaciones reconocidas con arreglo al régimen general de la Seguridad Social, como ocurre en el artículo 7.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social expresamente incluye a los funcionarios públicos, civiles y militares en el Sistema de Seguridad Social<sup>10</sup>.

Sea como fuere, lo cierto es que es comúnmente admitida la compatibilidad entre las cantidades recibidas como pensión y las recibidas como indemnización por responsabilidad patrimonial, no obstante la existencia de un límite: que no supere la cuantía del daño. Es decir, la cuantía a recibir por responsabilidad de la Administración complementa las otras cantidades hasta conseguir la reparación íntegra del daño. Por ello, otorgar más que dicho límite supone enriquecimiento injusto<sup>11</sup>.

Además de la compatibilidad de la prestación de una pensión extraordinaria que pueda reconocerse con la derivada de la responsabilidad extracontractual de la Administración, pueden ser mencionadas; la que estrictamente deriva de la responsabilidad penal<sup>12</sup>, como la compatibilidad del deber de indemnizar derivado de la responsabilidad patrimonial de la Administración con la derivada de un seguro suscrito por la víctima<sup>13</sup>, o con la indemnización a cargo del Consorcio de Compensación de

<sup>7</sup> BLANQUER CRIADO: *La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Ponencia especial de Estudios del Consejo de Estado*, (1997), p. 42.

<sup>8</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso II*, (2004), p. 375.

<sup>9</sup> STSJ de Galicia (Sala 3ª, secc. 1ª) de 26 septiembre 2001 (JUR 2002, 4185; ), sobre accidente de guardia civil en acto de servicio.

<sup>10</sup> La compensación de los daños sobrevenidos a los propios funcionarios en el cumplimiento del servicio se ha canalizado tradicionalmente a través de la legislación de clases pasivas, reconvertida al sistema de la Seguridad Social como un sistema especial. Si se trata de agentes que carecen de la condición de funcionarios de carrera es aplicable, sin excepción, el sistema vigente de la Seguridad Social, en el que el Estado y los demás entes públicos asumen las obligaciones de cualquier empleador. Artículo 63.1 de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964, Artículo 23.4 de la Ley de medidas de Reforma para la Función Pública de 1984.

<sup>11</sup> Entre otras, recoge esta doctrina, la STS (Sala 3ª) 5 marzo 2010.

<sup>12</sup> Vid. STS (Sala 3ª) 11 noviembre 1985 (RJ 1985, 5547).

<sup>13</sup> La STS 26 febrero 1991 (RJ 1991, 1081) se refiere a la indemnización por lesiones físicas y días de baja laboral, distinguiendo entre seguros de daños y seguros de vida o integridad física.

Seguros, no debe olvidarse que entre los vehículos que deben ser asegurados, se encuentran los que pertenezcan a las Administraciones Públicas u Organismos Autónomos o Entidades de Derecho Público<sup>14</sup>. Otra posible vía indemnizatoria para el funcionario encuadrado en el régimen general de la Seguridad Social, no obstante lo complejidad en su aplicación y su discutido carácter sancionador, sería el recargo impuesto al empresario (Administración) por incumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo<sup>15</sup>.

Así mismo, se reconoce la compatibilidad incluso con otras indemnizaciones como la prevista en la Ley 32/1999, de 8 de octubre de solidaridad con las víctimas del terrorismo<sup>16</sup>. Máxime cuando en estas ayudas se ha reconocido la acumulación de acciones (ayudas a víctimas de terrorismo y res-

ponsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento anormal de los servicios públicos de seguridad<sup>17</sup>. No obstante lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley anteriormente citada, según el cual, el Estado se subrogará en la titularidad activa de la acción de responsabilidad civil que tuviesen las víctimas frente a los responsables de los daños de acuerdo con el régimen común. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de entablar la acción de responsabilidad contra la Administración por la pasividad o mal funcionamiento de las fuerzas de seguridad<sup>18</sup>. Ello contrastaría con la renuncia de forma "irrevocable" al ejercicio de cualquier acción, incluida la de responsabilidad de la Administración por la concesión de las indemnizaciones en relación con los daños ocasionados por el accidente del buque "Prestige"<sup>19</sup>. Como ejemplo de la compatibilidad de la indemnización de responsabilidad patrimonial y las ayudas públicas,

<sup>14</sup> La STS (Sala 3ª) 3 noviembre de 2004 (RJ 2005, 557) sobre fallecimiento en accidente de tráfico de quien se encontraba prestando el servicio militar por conducción imprudente de una persona ajena al servicio que no había suscrito contrato de seguro. Así mismo, con la finalidad de adecuar la normativa a los principios de libertad de mercado y acabar con el monopolio de Consorcio de Compensación de seguros en la contratación de la cobertura de la responsabilidad civil del Estado y otros Entes públicos. Primero el art. 11.1. del ELCCS fue modificado por la disp. adic. 9ª de la LOSSP, de acuerdo a la Directiva 90/ 618/ CEE, de 8 de noviembre 1990, por la que se establece la ampliación del régimen de libertad de prestación de servicios a vehículos terrestres automóviles. El mismo texto del artículo 11.1.a) se mantiene tras la publicación del RDLeg. 7/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del ELCCS. Según este precepto, el Consorcio asumirá, exclusivamente dentro de los límites indemnizatorios fijados para el seguro de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor de suscripción obligatoria, la contratación de cobertura de las obligaciones derivadas de la responsabilidad civil del Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales y organismos públicos dependientes de o vinculados a cualquiera de ellos, en todos los casos que soliciten concertar este seguro con el Consorcio. Además según el art. 11.2. ELCCS el Consorcio puede asumir en estos casos una cobertura superior a los límites establecidos para el seguro obligatorio de automóviles.

<sup>15</sup> Artículo 123 LGSS.

<sup>16</sup> Sobre el tratamiento de esta compatibilidad, vid. MIR PUIGPELAT: "Indemnizaciones a las víctimas del terrorismo. Ley 32/1999, de 8 de octubre de solidaridad con las víctimas del terrorismo, y su Reglamento de desarrollo, Indret, nº1, 2000, p. 8.

<sup>17</sup> BUSTO LAGO: "La responsabilidad civil de las Administraciones Públicas", *Tratado de Responsabilidad Civil*, (dir.) REGLERO CAMPOS, t. III, Aranzadi, Pamplona, 4ª ed., 2008, p. 886. Este autor alude en estos casos a la "teoría D'AHUTEVILLE: "Indemnity of damages sustained by victims of terrorism. The new system of French laws", *AIDA-Newsletter* nº 29, enero-marzo 1988, p. 458.

<sup>18</sup> En estos casos para evitar el enriquecimiento injusto del Estado, alude BUSTO LAGO al criterio de FERNÁNDEZ ARÉVALO (RdP, 200/4, p. 462), sobre la conservación por parte de las víctimas de la titularidad de la acción de responsabilidad civil frente a los responsables en lo relativo al resarcimiento de los daños materiales consecuencia de las lesiones en bienes patrimoniales, los derivados de asistencia médica no cubiertos a través de la Ley 32/1999 y los morales distintos de los psicofísicos. (BUSTO LAGO: "La responsabilidad..", *Tratado*, t. III, 2008, p. 886.

<sup>19</sup> Artículo 5.1 RD Ley 4/2003, de 20 de junio, sobre actuaciones para el abono de indemnizaciones en relación con los daños ocasionados por el accidente del buque "Prestige". (vid. BUSTO LAGO: "Pago de indemnizaciones..", *Revista Práctica de Derecho de Daños*, nº 18, 2004, p. 12.



puede citarse la STS (Sala 3ª) 29 septiembre 2010 (RJ 2010, 6878) sobre las ayudas contenidas en el Decreto 268/1994 de la Generalidad de Cataluña, destinadas a paliar los efectos de las inundaciones y su compatibilidad con responsabilidad patrimonial de la Administración pública. La cuantía del daño es el límite para la compatibilidad de indemnizaciones, según la sentencia que alude al artículo 15 del citado Decreto según el cual “las ayudas otorgadas al amparo del Decreto son compatibles con otras subvenciones de carácter público siempre que la suma de las subvenciones y de las ayudas otorgadas no supere el importe de los daños producidos”.

En caso de contrato de seguro, el asegurador, podrá ejercer por subrogación frente a la Admi-

nistración las acciones que correspondan al asegurado hasta el límite que resulte del contrato de seguro, conservando la víctima el derecho a reclamar directamente a la Administración causante del daño por exceso. Incluso se podría aludir también a la cualidad de tercero perjudicado de la Administración en la que el funcionario víctima del accidente de circulación realiza su actividad y reclama la indemnización a la entidad aseguradora. Se entiende como perjuicio causado al Estado en concepto de responsabilidad civil, como partida integrante de indemnización debida por razón de condena por delito de lesiones o daños “los devengos personales retributivos abonados a los Agentes de la Autoridad, funcionarios del Estado, durante su incapacidad por las lesiones recibidas en acto de servicio y



que le incapacite para prestarle, durante el período de curación, habida cuenta de tratarse de desembolsos gravosos para el Erario público sin recibir a cambio la prestación de su función<sup>20</sup>.

### 3.1. Compatibilidad de indemnizaciones

La compatibilidad de indemnizaciones admitida con carácter general contrasta con la línea tradicional que consideraba la pensión extraordinaria como compensación predeterminada legalmente de los daños y, en consecuencia, incompatible con la indemnización por responsabilidad patrimonial<sup>21</sup>, en la actualidad, la pensión extraordinaria cubre el menoscabo patrimonial, pero puede no cubrir otros daños, especialmente el daño moral.

Del mismo modo, la doctrina del Consejo de Estado<sup>22</sup> se pronuncia sobre la aplicación de ambos regímenes indemnizatorios, al tratarse de títulos jurídicos distintos y beneficiar a personas que no tienen que ser las mismas en todos los casos. En efecto, la pensión se reconoce a sus beneficiarios en razón de los vínculos familiares establecidos entre aque-

llos y el causante, al declararse que el fallecimiento ha tenido lugar en "acto de servicio", no exigiéndose ninguna circunstancia complementaria de carácter sustantivo. Sin embargo, la indemnización que repara, por una sola vez, la acción u omisión de la Administración se justifica en la medida en que concurren los requisitos legalmente establecidos, junto con la producción del perjuicio, "toda lesión que sufran en cualesquiera sus bienes o derechos...".

Tanto el artículo 106 de la CE como el artículo 139.1 LRJAP-PAC se refieren a "toda lesión que sufran los particulares en cualesquiera de sus bienes o derechos"<sup>23</sup>. Nos encontramos con una de las piezas claves de este sistema de responsabilidad, a través de la cual, según la doctrina, se trata de dejar indemne a la víctima<sup>24</sup>, compensándola para que quede restaurada la indemnidad de su patrimonio<sup>25</sup>. Se trata en definitiva de restablecer el patrimonio en su pleno valor anterior al suceso dañoso<sup>26</sup>.

La distinta finalidad, causa y fundamento de ambas prestaciones, así como el principio de reparación integral de los daños han consolidado la doctri-

<sup>20</sup> En este sentido se pronuncia la STS 20 septiembre 1982 (RJ 1982, 4948). Así mismo, idéntica doctrina, vid. SSTS (Sala 3ª) 10 mayo 1990 (RJ 1990, 3894), 2 diciembre 1988 (RJ 1988, 9358), 13 diciembre 1983 (RJ 1983, 6522), 13 mayo 1975 (RJ 1975, 2083), 28 noviembre 1974 (RJ 1974, 4905). La SAP Badajoz 25 junio 1996 (AC 1996, 1183) se refiere a la indemnización de perjuicios a la Diputación Provincial donde el funcionario lesionado en accidente de circulación prestaba sus servicios por el abono de cantidades en concepto de incapacidad laboral transitoria y cotizaciones.

<sup>21</sup> Entre otras, las SSTS (Sala 3ª) 11 mayo 1992 (RJ 1992, 4303), 21 marzo 1989 (RJ 1989, 2259), 9 febrero 1987 (RJ 1987, 2914) sobre fallecimiento de militar en servicio activo, se refiere a la incompatibilidad remitiéndose íntegramente la doctrina del Consejo de Estado (dictamen 46131/45.686/JR de 3 de mayo de 1984) al declarar que "cuando en el ámbito de las Fuerzas Armadas se produce un hecho con resultado de muerte del que se deriva una declaración de fallecimiento en acto de servicio, el resarcimiento del daño producido -en la medida que puede ser imputado el Estado de modo directo y objetivo- se cubre o asume con el señalamiento y abono de la pensión extraordinaria, así como de las prestaciones complementarias a que haya lugar de conformidad con la legislación especial y precisamente como consecuencia de los hechos que motivan el fallecimiento en acto de servicio. Indudablemente el señalamiento de pensión extraordinaria y demás complementarias constituyen un plus patrimonial sobre la pensión ordinaria que evidencia de la asunción por el Estado de unas consecuencias, por vía del abono periódico revisable de la pensión mensual extraordinaria, generadas en un hecho producido dentro del funcionamiento de un servicio público del que ha resultado daño o perjuicio para otras personas".

<sup>22</sup> Dictámenes del Consejo de Estado de 13 mayo 1975 (47146, 1975), (44 051, 1975) y 9 marzo 1989 (52698, 1989), entre otros.

<sup>23</sup> Se mantiene la misma redacción tras la Ley 4/1999 de reforma de la LRJAP-PAC.

<sup>24</sup> Así mismo cfr. Directivas 73/239/CEE y 92/49/CEE

<sup>25</sup> LEGUINA: RAP, 92, pp. 7 y ss.

<sup>26</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso II*, (2004), p.427.



na de la compatibilidad de ambas indemnizaciones. En efecto, el principio fundamental que preside la regulación de la responsabilidad de la Administración y que justifica la compatibilidad de indemnizaciones es principio de reparación integral o indemnidad, es decir, que la víctima de un daño debe quedar indemne de sus consecuencias. Este principio tiene su razón de ser en el principio de «garantía patrimonial», principio consistente en el derecho de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio frente a las inmisiones singulares de que éste pueda ser objeto por parte de los poderes públicos<sup>27</sup>. No debe olvidarse que el principio de indemnidad aludido tiene como fundamento el de solidaridad<sup>28</sup>. Del mismo modo, acorde al principio de igualdad ante las cargas públicas como fundamento de la responsabilidad de la Administración pública se requiere que la reparación sea integral, que la indemnización corresponda al daño sufrido<sup>29</sup>.

A pesar de la admisibilidad de la doctrina de la compatibilidad entre las cantidades recibidas como pensión y las recibidas como indemnización por

responsabilidad patrimonial, no debe obviarse la existencia de un límite, es decir, el monto total no puede superar la cuantía del daño. Ello es debido a que la cuantía a recibir por responsabilidad de la Administración complementa las otras cantidades hasta conseguir la reparación íntegra del daño<sup>30</sup>. El límite a este complemento se encuentra en el enriquecimiento injusto<sup>31</sup>.

La reciente STS (Sala 3ª) 30 junio 2010 (JUR 2010, 287998) recoge la doctrina admitida desde la STS (Sala 3ª) 12 marzo 1991 (RJ 1991, 4870) que justifica la compatibilidad en base a la doctrina de reparación integral del daño causado, reparación que no se consigue con la pensión extraordinaria ya que ésta es una evaluación apriorística del quebranto mínimo sufrido, pero no cuida de matizar los perjuicios cuantitativa y cualitativamente padecidos en función de las distintas circunstancias personales, familiares o profesionales. La Sentencia de 1991 se refería concretamente a “la evaluación apriorística y objetiva del quebranto mínimo de carácter exclusivamente económico sufrido por razón de parentesco”<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> BLASCO: “La Responsabilidad de la Administración”, *Comentarios*, (1993), p. 411 y LEGUINA: *RAP*, 92, 1980, pp. 7 y ss; “El Fundamento”, *Responsabilidad civil*, (1983), p.348.

<sup>28</sup> SSTS 3 noviembre 2008 (RJ 2008, 5852) y 1 febrero 2003 (RJ 2003, 2358) que proclaman “la pacífica coexistencia entre ambos tipos de compensaciones, con fundamento en el principio de reparación integral, anclado en otro principio implícito: el de solidaridad social”

<sup>29</sup> GONZALEZ PÉREZ: *Responsabilidad Patrimonial*, (2006), p. 270; MARTÍN REBOLLO: *DA*, 237-238, pp. 67 y ss; entre otros muchos.

<sup>30</sup> La compatibilidad de la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración y las indemnizaciones del régimen de clases pasivas es el criterio reiterado por la jurisprudencia. Entre otras, vid. SSTS (Sala 3ª) 30 junio 2010 (JUR 2010, 287998), 10 diciembre 2003 (RJ 2004, 215), 26 noviembre 2002 (RJ 2002, 10635), 7 junio 2001 (RJ 2001, 4198), 10 abril 2000 (RJ 2000, 3352), 17 noviembre 2000 (RJ 2000, 9122), 21 diciembre 1999 (RJ 2000, 1741), 4 febrero 1999 (RJ 1999, 1614), también SSAN (Sala 3ª) 15 noviembre 2006 (JUR 2006, 284537), 3 noviembre 2004 (RJ 2005, 557), 6 noviembre 2003 (JUR 2003, 272305), 21 noviembre 2002 (JUR 2003, 25951), 7 febrero 2002 (RJCA 2003, 190), 24 enero 2002 (RJCA 2003, 86), 22 noviembre 2001 (RJCA 2002, 121), 10 de mayo de 2001 (RJCA 2001, 873), 28 diciembre 2000 (JUR 2001, 73755), 20 diciembre 2000 (JUR 2001, 182769), SSTSJ Castilla y León, Burgos 10 octubre 2002 (RJCA 2002, 1123), Galicia 26 septiembre 2001 (RJCA 2002, 51), Galicia 26 septiembre 2001 (JUR 2002, 4185), Galicia 10 febrero 2010 (JUR 2010, 112311). Según esta última sentencia, no cabe el rechazo de la acción de responsabilidad patrimonial, en tanto no se determine que haya existido o no esa íntegra cobertura del daño producido, a través de los mecanismos del Régimen General de la Seguridad Social.

<sup>31</sup> Entre otras, recoge esta doctrina, la STS (Sala 3ª) 5 marzo 2010. Así mismo la SAN 28 diciembre 2000 (JUR 2001, 73755)

<sup>32</sup> Del mismo modo, SSTS (Sala 3ª) 20 mayo 1996 (RJ 1996, 4407) y 19 septiembre 1996 (RJ 1996, 6449).



La razón de la compatibilidad no es otra que la insuficiencia reparadora de la pensión extraordinaria, lo que exige, o permite, el complemento que puede obtenerse por la vía de la responsabilidad patrimonial, pero siempre con el límite del enriquecimiento injusto que se produciría si por los mismos daños la víctima obtuviera una doble compensación, la correspondiente a la pensión extraordinaria y la derivada de la responsabilidad patrimonial.

### 3.2. Diferentes Títulos indemnizatorios

Como ha quedado expuesto, la doctrina sobre la compatibilidad se asienta, además de en el principio de indemnidad, en la distinta finalidad, causa y fundamento de ambas prestaciones. El título jurídico por el que se reconoce la compensación es distinto, pues en el caso de la pensión extraordinaria es el menoscabo patrimonial y en el de la indemnización por responsabilidad de las Administraciones Públicas comprende, además, todos los daños concurrentes incluido el daño moral<sup>33</sup>. La diferencia de los títulos indemnizatorios no significa que por la vía de la responsabilidad patrimonial se pueda obtener una reparación alternativa e integral por todos los daños sufridos haciendo abstracción de lo ya obtenido por el otro título, la reparación por vía de la responsabilidad patrimonial será complementaria, compensando la parte del daño no cubierta a los efectos del cumplimiento del principio de reparación integral o indemnidad fundamental en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. La STS (Sala 3ª) 17 abril 1998 (RJ 1998, 3832) sobre fallecimiento de soldado en acto de servicio, matiza además sobre la aplicación del citado principio de reparación integral.

### 3.3. Límite indemnizatorio: Enriquecimiento injusto

Admitido el criterio de compatibilidad legal entre la pensión extraordinaria y la indemnización por responsabilidad patrimonial, el hecho de que obedecen a títulos distintos implica que el principio de indemnidad debe aplicarse sobre cada uno de ellos de forma independiente, sin más limitación que la derivada de sus propios condicionamientos como título individual, pues de lo contrario no podría hablarse de títulos indemnizatorios distintos, de tal manera que si bien cuando estemos ante pensiones indemnizatorias no contributivas el quantum de éstas ha de tenerse en cuenta a la hora de fijar la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial de modo que entre ambos conceptos no se llegue a producir un enriquecimiento injusto, ello no ocurrirá en los casos de pensiones derivadas del régimen de clases pasivas ya que aquélla se percibiría igual cuando concurra el supuesto fáctico previsto para ello aun cuando éste no tuviese relación con el actuar en la Administración. Es por ello que el resarcimiento imputable al funcionamiento del servicio público permitirá cubrir los daños morales y aspectos no cubiertos por la vía de las pensiones derivadas del régimen de clases pasivas compensatorias fundamentalmente de los daños patrimoniales sufridos.

En definitiva se establece como límite al enriquecimiento injusto hasta la consecución de la reparación íntegra del daño que la suma de lo recibido como pensión y como indemnización no supere la cuantía del daño<sup>34</sup>. La referencia a la cuantía del daño como límite para la compatibilidad de indem-

<sup>33</sup> Del mismo modo se pronuncia la STS (Sala 3) 4 febrero 1999 (RJ 1999, 1614) sobre fallecimiento de un soldado prestando el servicio militar.

<sup>34</sup> SAN (Sala 3ª) 13 mayo 2005 (JUR 2005, 245530). En sentido parecido, las SSTS (Sala 3ª) 3 noviembre 2004 (RJ 2005, 557) y 17 enero 2007 (RJ 2007, 316) establece que "no cabe prescindir de las cantidades percibidas en otras vías al objeto de fijar la cuantía de la indemnización que, si bien es cierto que se debe conseguir la plena indemnidad o reparación integral, también lo es que no puede dar lugar a un enriquecimiento ilícito".



nizaciones va referida al daño suficientemente acreditado y probado, procediéndose a una deducción de la indemnización ya percibida sobre el monto indemnizatorio por responsabilidad patrimonial de la Administración<sup>35</sup>.

La necesidad de evitar el enriquecimiento injusto comporta el principio de la compensación con otras reparaciones surgidas de regímenes jurídicos y por títulos ajenos al de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas<sup>36</sup>. Sin embargo, a sensu contrario, la no aplicación del régimen indemnizatorio de la responsabilidad patrimonial de la Administración podría dar lugar a un enriquecimiento injusto por parte de la Administración, "si la cobertura de riesgos en un sistema contributivo de aseguramiento exonerase a la Administración<sup>37</sup>".

Se trata de dotar a la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de un carácter complementario, "en el sentido que sólo procederá indemnización por dicho concepto, cuando aparte de reunirse los requisitos para que surja la responsabilidad patrimonial, se deban cubrir daños no reparados con las otras cantidades que se persiguen con causa en unos mismos hechos"<sup>38</sup>. Por ello resulta apropiada la doctrina que en materia de accidentes de trabajo consagra la STS (Sala 1ª) 8 octubre 2001 (RJ 2001, 7551) sobre compatibilidad entre las cantidades obtenidas por prestaciones laborales y por responsabilidad

extracontractual del empresario en los supuestos de accidentes laborales de particulares trabajadores<sup>39</sup>. Se identifica la compatibilidad con la complementariedad de las indemnizaciones para evitar la acumulación de las mismas y por ende las duplicidades en el pago. La sentencia antes citada distingue las cantidades cuantificables, como son los salarios dejados de percibir y los llamados "perjuicios genéricos", sin términos cuantificables, como son los daños morales. Precisamente la doctrina de la compatibilidad debe recaer sobre estos últimos y el llamado lucro cesante.

Más aún correcta resulta la doctrina que hace la jurisprudencia social sobre la compatibilidad, no la independencia, pues como dispone la STS (Sala 4ª) 10 diciembre 1998 (RJ 1998, 10501), la cuantía indemnizatoria debe ser única, "no puede hablarse que estemos en presencia de dos vías de reclamación compatibles y complementarias y al mismo tiempo independientes, en el sentido de ser autónomas para fijar el importe de la indemnización, sin tener en cuenta lo que ya se hubiese recibido con esa misma finalidad de resarcir el perjuicio, pues estamos ante dos formas de resolver la única pretensión indemnizatoria, aunque tenga lugar ante vías jurisdiccionales o procedimientos diversos que han de ser estimadas formando parte de un total indemnizatorio". Entre todas las sentencias de la jurisprudencia social son de especial interés las de 17 julio 2007 (RJ 2007, 8300) (RJ 2007, 8303) que basan en la distinta causa de pedir de

<sup>35</sup> SSTS 29 septiembre 2010 (RJ 2010, 6878), 3 julio 2009 (RJ 2009, 6898), 3 noviembre 2008 (RJ 2008, 5852), 17 junio 2008 (RJ 2008, 6453), entre otras.

<sup>36</sup> STS (Sala 3ª) 20 mayo 1996 (RJ 1996, 4407), SAN (Sala 3ª) 27 noviembre 2003 (JUR 2004, 84711)

<sup>37</sup> STS (Sala 3ª) 12 mayo 1998 (RJ 1998, 4956).

<sup>38</sup> SAN (Sala 3ª) 27 noviembre 2003 (JUR 2004, 84711).

<sup>39</sup> Anteriormente la STS (Sala 1ª) 21 julio 2000 (RJ 2000, 5500) decía que "nada impide valorar, como un factor más del importe de la indemnización a fijar en el orden civil., el ya acordado por el orden jurisdiccional social aplicando la normativa laboral". Estas dos sentencias ejemplares en aras a la aplicación de la compatibilidad de indemnizaciones en sus justos términos han sido calificadas de "espejismo". (YZQUIERDO TOLSADA: "Responsabilidad civil por accidentes de trabajo", *Tratado de Responsabilidad Civil*, (dir.) REGLERO CAMPOS, t. III, Aranzadi, Pamplona, 4ª ed., 2008, p. 830).

ambas indemnizaciones, son “limitadamente complementarias”, “reparar no significa enriquecer”. De acuerdo a esta doctrina, no toda prestación de la Seguridad Social concedida es deducible, habrá que determinar la clase de daño, por ello no serían deducibles las prestaciones por daños físicos y morales pero si los patrimoniales (salario dejado de percibir) del concepto de lucro cesante con arreglo a la valoración civil del daño. Aún más, tratándose de un accidente de circulación y resultando aplicable el baremo para los daños derivados de estos accidentes, en los casos de incapacidad permanente, no se podrá deducir lo que corresponda por incapacidad transitoria con arreglo a la Seguridad Social. El de indemnización por incapacidad permanente podrá deducirse del concepto por lucro cesante pero no de otros conceptos indemnizables en casos de incapacidad permanente con arreglo al sistema valorativo previsto para accidentes de circulación<sup>40</sup>.

En la jurisprudencia de lo contencioso-administrativo, a pesar de no existir un criterio uniforme, suele aplicar la compatibilidad a través del criterio de la deducción. Como ha sido dicho se revela una tendencia a entender que “*la compatibilidad es de vías no de sumas*, pero no un mecanismo sobreresaurador. Se trata de la llamada compatibilidad relativa, que da lugar a una deducción de lo percibido antes, cuando se consideró que esta cantidad no cubrió totalmente el daño, sin embargo si la misma cantidad pagada a través de las pensiones dio lugar a la reparación integral del daño, se declara la incompatibilidad pero precisamente a través de la regla de la deducción<sup>41</sup>.”

## 4. INDEMNIZACIÓN RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

### 4.1. Presupuestos

Aunque el régimen indemnizatorio expuesto regiría en los casos de accidentes de circulación de funcionario en acto de servicio, con independencia del servicio público en el que el funcionario estuviese incardinado, lo cierto es que el enjuiciamiento de la responsabilidad de la Administración variaría según la actividad del funcionario víctima del accidente de circulación.

Lo que es necesario determinar es que se dan los presupuestos para que rija la responsabilidad patrimonial, así como la insuficiencia de las prestaciones de la Seguridad Social para la íntegra compensación del daño. Pero además, en el caso de daños a funcionarios ejerciendo un servicio público, se trataría de determinar los requisitos exigidos por el tribunal para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración en supuestos de accidente laboral. Debería existir una coincidencia entre el hecho constituido por el accidente de circulación como hecho determinante de la indemnización de acuerdo al régimen estatutario del funcionario y hecho determinante de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Aún más, deberían distinguirse los presupuestos según la profesión del funcionario estuviese incardinada o no en el servicio público cuyo funcionamiento ha sido causa del daño, haciendo especial referencia al criterio del funcionamiento normal o anormal del servicio público y a la teoría del riesgo inherente al ejercicio ordinario de la profesión.

<sup>40</sup> YZQUIERDO TOLSADA: “Responsabilidad civil por accidentes de trabajo”, *Tratado de Responsabilidad Civil*, 2008, pp. 834 y 835.

<sup>41</sup> YZQUIERDO TOLSADA: “Responsabilidad civil por accidentes de trabajo”, *Tratado de Responsabilidad Civil*, 2008, p. 831. La aplicación de la regla de la deducción que da lugar a incompatibilidad de sumas y no de vías la refiere este autor al caso resuelto por la mencionada STS 9 febrero 1987 (RJ 1987, 2914) que declaraba la incompatibilidad entre la pensión extraordinaria por fallecimiento en acto de servicio y la correspondiente a la responsabilidad patrimonial.



En definitiva, en estos casos la Sala 3ª del Tribunal Supremo ha exigido cinco requisitos para determinar la obligación de indemnizar a la Administración

- 1) Existencia de un daño o perjuicio.
- 2) Daño efectivo, evaluable económicamente y individualizado.
- 3) Relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público.
- 4) Daño antijurídico.
- 5) Insuficiencia de las prestaciones de la Seguridad Social para la íntegra compensación del daño.

De los presupuestos expuestos interesa el relativo a la existencia de un daño antijurídico, es decir, cuando la víctima no tiene el deber jurídico de soportar dicho daño<sup>42</sup>. Este requisito viene siendo condicionado por los Tribunales por no resultar éste de un riesgo inherente al ejercicio ordinario de la profesión del funcionario. Es cierto que este significado ha sido considerado de indeterminado por la doctrina<sup>43</sup>. No faltan autores que limitan el resarcimiento del funcionario dañado por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración a través de la delimitación del concepto de antijuridicidad del daño. Se dice que el funcionario “al asumir voluntariamente los riesgos inherentes al concreto servicio público que presta, tiene el deber jurídico de soportar los

daños inherentes a él, que no serían antijurídicos, por lo que sólo tendría derecho a aquellas prestaciones que deriven de su relación estatutaria”<sup>44</sup>.

#### 4.2. Otros supuestos: Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por accidentes ajenos al ámbito circulatorio

Con el objetivo de determinar la aplicación de los presupuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos de accidente de circulación cuya víctima sea un funcionario público, considero conveniente desvelar el tratamiento que hacen los tribunales cuando tratan de valorar el cumplimiento de los requisitos con ocasión de otros accidentes imputables a la Administración pero ajenos al ámbito viario. En este sentido resulta representativa la STS (Sala 3ª) 3 noviembre 2008 (RJ 2008, 5852)<sup>45</sup> que declara la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por las consecuencias de un accidente laboral sufrido por una celadora a quien se ha reconocido pensión por gran invalidez.

Al no ser desvirtuados por los motivos expuestos por los recurrentes la existencia del daño (no discutida) ni su relación con el desenvolvimiento del servicio público, resta determinar si el daño resultante es antijurídico.

Resuelve el Alto Tribunal que, por más que el daño se haya producido en el desarrollo de la relación de servicio que unía a la celadora con el Servicio Gallego de Salud, no existe obligación de la perjudicada de cargar con las consecuencias del

<sup>42</sup> De este modo, el artículo 141.1 Ley 30/1992 cuando establece que “sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga obligación de soportar de acuerdo con la Ley”.

<sup>43</sup> En términos de GINÉS: “El concepto “riesgo inherente a la profesión” es claramente un concepto indeterminado y ambiguo que puede dar lugar a una enorme casuística”. (“Accidente de trabajo y responsabilidad patrimonial de la Administración”, *Indret*, nº 3, 2009), p. 7.

<sup>44</sup> MANZANA LAGUARDA: “Las Administraciones son responsables ad intra frente a sus funcionario públicos”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 814, Aranzadi, Pamplona, 2011, p. 1.

<sup>45</sup> *Vid.* El pormenorizado comentario a esta sentencia hecho por GINÉS: “Accidente de trabajo y responsabilidad patrimonial de la Administración”, *Indret*, nº 3, 2009.

accidente, teniendo en cuenta que el desplome del ascensor no es un riesgo inherente al ejercicio ordinario de su profesión y que la empleada pública no intervino en el anormal funcionamiento del servicio determinante del daño. En cuanto a la coexistencia de la pensión concedida con una indemnización por las consecuencias del daño, proclama la Sala que es posible con fundamento en los principios de reparación integral y solidaridad social.

En consecuencia, resultan de plena aplicación al caso las previsiones jurisprudenciales cuando mantienen que al estar el supuesto previsto en el régimen general laboral de la seguridad social, ha de ser tal ordenamiento el aplicable y tan sólo el instituto de la responsabilidad de las Administraciones Públicas para el supuesto en que queden por dar cobertura responsabilidades no garantizadas por los ordenamientos sectoriales.

La Sala 3ª del Tribunal Supremo ha declarado asimismo en sentencias de 10 de octubre de 1997 (RJ 1997, 768) y 10 de abril de 2000 (RJ 2000, 3352) que «el punto clave para la exigencia de la responsabilidad no está en la condición normal o anormal del actuar administrativo, sino en la lesión antijurídica sufrida por el afectado y que éste no tiene el deber jurídico de soportar, por lo que la antijuricidad desaparece cuando concurre una causa justificativa que legitime el perjuicio, A diferencia de lo que sucede cuando personal estatutario del Sergas contrae una enfermedad infecciosa en el ejercicio de la profesión sanitaria, en el caso resuelto se había producido un accidente en el centro de trabajo, totalmente desconectado de la práctica sanitaria, ya que el origen estuvo en un fallo en el sistema de funcionamiento del ascensor, por lo que no existe ningún título que imponga a la recurrente la obligación de soportar el daño, de modo que resulta nítida la antijuricidad del daño. Además, a la vista del tiempo de incapacidad y hospitalización, gastos generados particularmente (denegados por vía de reintegro), daños morales y las secuelas que presenta la víctima, la cobertura

prestada por las prestaciones económicas de la Seguridad Social son claramente insuficientes para reparar la integridad del daño, por lo que ha de reconocerse la legitimación de la recurrente para reclamar por esta vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, quedando solamente por demostrar la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y aquel daño».

En el mismo sentido se pronuncia la STSJ Galicia (Sala 3ª) 10 febrero 2010 (JUR 2010, 112311) sobre un caso similar, el accidente sufrido no deriva de un riesgo propio de la actividad de la víctima al servicio de la Administración sanitaria. No obstante dispone la sentencia que “se admite y declara que no existió culpabilidad alguna en la producción del accidente o incidente antes descrito derivada de un «no» o «indebido» o «insuficiente» mantenimiento del ascensor en que aquél se da, pues están demostrados los periódicos mantenimientos bisemanales a que estaba sometido, es evidente que, a consecuencia del «incidente», y como consecuencia directamente derivada del mismo -caída más o menos brusca del ascensor hasta su final detención por actuación de los frenos de emergencia y amortiguación final-, se produce un daño o lesión a la hoy recurrente -el que ha quedado descrito- que ha de reputarse antijurídico pues no existe obligación legal alguna por parte de la interesada de soportarlo ni evidentemente sus totales consecuencias dañosas están cubiertas por las previsiones al respecto de la Seguridad Social en materia de accidentes de trabajo y consecuentemente hace nacer frente a la Administración demandada un derecho de resarcimiento que es amparado por el instituto de la responsabilidad patrimonial que se analiza”.

#### **4.3. Responsabilidad Administración Viaria por accidente de circulación sufrido por funcionario**

En este punto, resulta obligada la distinción entre indemnización administrativa por daños su-



fridos ejerciendo un servicio público distinto del de carreteras, de la indemnización por los mismos daños imputables a la Administración titular de este servicio, cumplidos los requisitos legales. Esta matización es contemplada, entre otros, por el Dictamen del Consejo de Estado de 27 mayo 1999 (945, 1999), según el cual, los daños sufridos en su vehículo particular por un funcionario en comisión de servicio deben estimarse compensados con la cantidad percibida como indemnización por tal uso. Lo que sucede es que el Consejo distingue entre dos títulos de imputación: "acto de servicio" y "funcionamiento del servicio de carreteras", expresando que: "no es por tanto admisible solicitar ninguna otra cantidad por daños habidos en el servicio ante el Servicio administrativo comitente del encargo público, a cargo del servicio público en que se encuentra integrado, si bien el mismo puede reclamar el resarcimiento de acuerdo al sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, a la titular del servicio cuya utilización los originó... El Comandante Lorenzo Labrador sufrió un daño en su vehículo particular cuando lo utilizaba en una comisión de servicio reglamentariamente autorizada. Ello significa que el solicitante no puede instar de la Administración del Estado –Ramo de Defensa– el abono de ninguna cantidad en resarcimiento de los daños sufridos en su automóvil, por cuanto éstos quedaron comprendidos en la contraprestación económica que recibió en su día por tal concepto.

Ahora bien, el peticionario puede instar el abono de dichos daños ante la Administración Pública viaria, si considera que se produjeron a resultas de un funcionamiento anormal del servicio de carreteras, por cuanto el título jurídico de imputación es distinto. Y es que la causa de pedir y el título invocado para solicitar no encuentra su fundamento en

la noción de «acto de servicio» sino en el «funcionamiento del servicio de carreteras»<sup>46</sup>. Por ello, a pesar de tratarse de un accidente de circulación en acto de servicio, no concurren los presupuestos de responsabilidad de la Administración, no puede considerarse el daño "antijurídico y por tanto imputable al servicio de vías públicas en el caso resuelto por la STS (Sala 3ª) 3 noviembre 2004 (RJ 2005, 557), aunque el accidente tuvo lugar en acto de servicio, se produjo por la actuación imprudente de persona ajena a la organización del servicio, no concurriendo, por tanto, los requisitos establecidos en la Ley para la exigencia de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento del servicio.

La doctrina jurisprudencial que refiere la anterior sentencia y que se encuentra recogida en la STS (Sala 3ª) 1 febrero 2003 (RJ 2003, 2358) sobre el enjuiciamiento de la responsabilidad de la Administración por actos derivados de la prestación del servicio por funcionarios públicos<sup>47</sup>, cuando el perjudicado presta un servicio público en cumplimiento de un deber legal dista del régimen general que sobre la responsabilidad objetiva de la Administración preconiza el artículo 139 de la LRJAP. En efecto, en los casos objeto de estudio, se parte de la base de la anormalidad o deficiencia en la prestación del servicio y en su caso, si la misma es o no imputable al funcionario o a un tercero ajeno al círculo de riesgos del servicio. Se identifica el daño antijurídico como presupuesto de la indemnización del funcionario perjudicado con la anormalidad en el funcionamiento del servicio. Ello es debido, según esta doctrina, porque en el supuesto de funcionamiento normal, quien presta el servicio a la Administración, lo hace en cumplimiento de una obligación y tiene el deber jurídico de soportar el daño por lo que éste no sería antijurídico, no

<sup>46</sup> Vid. En idéntico sentido, Dictámenes de 1 octubre 1998 (2.257, 1998) y de 1 octubre 1998 (742, 1991).

<sup>47</sup> Se refiere a esta doctrina MANZANA LAGUARDA: "Las Administraciones son responsables ad intra frente a sus funcionarios públicos", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 814, Aranzadi, Pamplona, 2011



obstante el derecho del funcionario perjudicado a una pensión extraordinaria. Por tanto sólo en caso de funcionamiento anormal del servicio público es cuando cabe apreciar la responsabilidad de la Administración, siempre además, que la anomalía no sea consecuencia exclusivamente de la propia actuación del funcionario. Por lo tanto el daño sufrido por el funcionario público en accidente de tráfico en servicio, será imputable a la Administración viaria, cuando cumplidos los presupuestos legales, además sea antijurídico y lo será cuando la deficiencia en el servicio que ha motivado el accidente de circulación no haya sido motivada por el funcionario ni por tercero porque se trate de la materialización de un riesgo inherente al funcionamiento del servicio de carreteras. Por ello, cuando nos referimos a responsabilidad por daños derivados de accidentes de circulación sufridos por funcionarios en activo desarrollando actividades ajenas al servicio viario atenderemos exclusivamente a la conducción del funcionario adecuada con el mismo rigor exigible que a un conductor particular para determinar la antijuridicidad del daño.

En efecto, los daños podrían ser imputados al “funcionamiento del servicio en que ellos estuvieron incardinados”, al margen de la compensación que a los mismos corresponda con arreglo a su relación estatutaria. Lo interesante es que cuando se trata de valorar el estándar exigible a este servicio de acuerdo al riesgo concretado en el accidente, puede deducirse sencillamente que el riesgo es externo al control que corresponde a sus funciones, precisamente porque las mismas se encuentran proyectadas hacia fines distintos de la segura circulación. Máxime, cuando los sujetos con derecho a indemnización mantienen una “sujeción especial” con el servicio al que sirven, pudiéndose llegar a considerar estos riesgos como “asumidos voluntariamente” y “connaturales con el servicio que se presta”. En este caso resultan significativas las SSTs (Sala 3ª) de 1 febrero 2003 (RJ 2003, 2358) y de 14 octubre 2004 (RJ 2004, 6749; FD 2ª),

ésta última sobre fallecimiento de funcionario adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales que sufre un accidente de tráfico al desplazarse con ocasión de las funciones que le habían sido encomendadas. Según el TS, la causa del accidente no proviene de la orden de desplazamiento dada por la Administración, sino por el accidente de tráfico “y el hecho del fallecimiento en acto de servicio tiene compensación a través de otros mecanismos distintos del de la responsabilidad de la Administración por lo que no cabe apreciar la existencia de nexo causal en que fundar la responsabilidad patrimonial deducida, ya que el fallecimiento se produjo como consecuencia de un accidente de circulación”

#### **4.4. Responsabilidad patrimonial Administración por accidente de circulación sufrido por funcionario incardinado en el servicio de carreteras**

En los casos de accidentes de circulación sufridos por funcionarios en acto de servicio cuando sus actividades estuvieran vinculadas con la actividad viaria o de ordenación del tráfico la valoración de la antijuridicidad del daño como presupuesto de la responsabilidad de la Administración viaria requiere una matización.

En estos casos, se mantiene la siguiente doctrina centrada en la falta de la antijuridicidad del daño: “la clave para resolver este conflicto que pudiera en principio dar lugar a entender que el funcionario tiene el deber jurídico de soportar los daños y perjuicios connaturales al servicio que se presta, estriba en la normalidad o deficiencia en la prestación del servicio porque en el supuesto de funcionamiento normal, (.), el servidor público ha asumido voluntariamente un riesgo que, de acuerdo con la Ley, tiene el deber jurídico de soportar, por lo que el daño no sería antijurídico y la Administración no vendría obligada a indemnizarle por el concepto de responsabilidad patrimonial sino con las prestaciones previstas expresamente en el



ordenamiento jurídico aplicable a su relación estatutaria, (...). Pero en caso de funcionamiento anormal del servicio público, sin participación alguna del servidor público, tiene derecho a ser resarcido de los daños y perjuicios que ello le irroque”.

Esta doctrina ha sido confirmada en la SAN (Sala 3ª) de 4 junio 2008 (JUR 2008, 195034; FD 5º) sobre accidente sufrido por motorista de la Guardia Civil al colisionar contra un vehículo, mientras se desarrollaba una prueba ciclista, en la que el citado Guardia Civil prestaba protección a los ciclistas entran dentro de la órbita propia del cumplimiento de las funciones propias del destino.

En consecuencia, puede decirse que el diferente tratamiento en el rigor exigible al servicio de carreteras y al servicio al que pertenece el funcionario dañado resulta justificado fundamentalmente por la situación o posición jurídica del sujeto lesionado con relación al servicio. En el primer caso, el funcionario forma parte del servicio y sufre un daño con ocasión de sus funciones, pero el daño no es el resultado de un riesgo considerado como “ordinario” del servicio. Sin embargo, la posición del funcionario con relación al servicio viario que utiliza para desplazarse, es la de usuario que tendrá derecho a ser indemnizado por los daños derivados de los riesgos “ordinarios” o típicos que este servicio deba controlar.

En efecto, los funcionarios podrán ser titulares del derecho a indemnización, cuando incardinados en su organización administrativa, ejerciendo una actividad pública y utilizando el servicio público via-

rio, hayan sido víctima de un accidente de tráfico imputable a la Administración titular del mismo. Lo que ocurre es que nos encontramos con daños derivados de la utilización de un servicio que requiere individualidad.

Sin embargo, cuando nos referimos a daños provocados por la Administración titular del servicio a fincas u elementos propiedad de otra Administración, ésta tendrá derecho a resarcimiento por responsabilidad patrimonial de la Administración titular de la carretera. Así se desprende del Dictamen del Consejo de Estado de 23 noviembre 2000 (3520, 2000), sobre daños a instalaciones semafóricas por obras de repavimentación de la calzada en carretera nacional, concretamente en zona de acceso a una localidad. La Administración lesionada es el Ayuntamiento propietario de los semáforos y encargado de la ordenación del tráfico en la zona<sup>47</sup>.

De lo expuesto puede deducirse que el sujeto con derecho a indemnización por daños imputables a la Administración viaria en accidente de circulación será el sujeto privado o público beneficiario y usuario de este servicio que, en utilización del mismo, sufra daños personales o materiales con ocasión de accidente imputable a la Administración titular de la vía. El cumplimiento de los presupuestos determinantes de la responsabilidad, la antijuridicidad del daño, la aplicación de la compatibilidad de indemnizaciones, en definitiva, la reparación de los daños derivados de un accidente de circulación en todas sus vertientes y circunstancias no deberían alterar el principio de reparación integral fundamento de la responsabilidad.

<sup>47</sup> Sin embargo en este caso, según declara este Dictamen: “No resulta de las actuaciones obrantes en el expediente prueba suficiente que permita imputar los daños al funcionamiento del servicio público. Antes al contrario, según resulta del informe de la Demarcación de Carreteras, inspeccionadas por técnicos de la Demarcación y del Ayuntamiento las instalaciones semafóricas, éstos comprobaron que los daños pudieron ser debidos a la acción del tráfico, y prueba de ello es, además, la factura de reparación aportada cuyas principales partidas se refieren a gastos de conservación y mantenimiento que corresponderán no tanto a los trabajos de repavimentación como al normal desgaste de tales instalaciones.”



Aún más podría añadirse que los daños derivados de accidente de circulación, cualquiera sea su causa (conducción de un vehículo, animal que irrumpe la calzada o defectos en las vías), tienen una misma trascendencia, un mismo significado y la víctima sea particular o funcionario tiene derecho a ser indemnizada por un daño que no tiene el deber jurídico de soportar con arreglo a la Ley. Es un hecho admitido y demostrado, que en la mayoría de accidentes intervienen, como causa directa o indirecta, más de un factor relacionado con cualquiera de los elementos hombre-vehículo-vía que afectan a las consecuencias o daños producidos. Es decir, estos elementos y las interacciones entre los mismos constituyen causa y riesgo de los accidentes, influyen en la trascendencia del accidente y en los daños ocasionados por el mismo y por tanto estos daños deben ser valorados económicamente

a través de similares instrumentos<sup>48</sup>. La STS (Sala 1ª) de 7 mayo 1993 (RJ 1993, 3448; FD3º) declara en este sentido que "la expresión "con motivo de la circulación "abarca aquellos casos en que la colisión es imputable al vehículo, pero también aquellos otros que en la materialización efectiva del riesgo se produce a través de la alteración de las normales circunstancias de tráfico en la vía." Un sistema de valoración de daños en un mismo ámbito como es el circulatorio y con riesgos que aunque procedan de diferentes ámbitos de control (conductor del vehículo, servicio viario) y con independencia del carácter público o privado del perjudicado, se concretan en un mismo resultado dañoso, precisa de una normativa que se encargue de regular y controlar su funcionamiento, con el objetivo de tener un mismo patrón y similares normas de cuantificación de daños.

<sup>48</sup> Sobre la aplicación del Baremo contenido en el Anexo de la LRCSCVM 1995 en la valoración de los daños de accidente de tráfico imputable a la Administración, vid. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ: *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones por accidentes de tráfico*, Aranzadi, Pamplona, 2008, pp. 210 y ss.



## BIBLIOGRAFIA

- ALONSO OLEA y TORTUERO PLAZA: *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 2002.
- BARCELONA LLOP: "Responsabilidad por daños derivados de las actuaciones policiales" *DA*, 237-238, enero-junio 1994, p.333.
- BARCELONA LLOP "La acción de regreso en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común", *REDA*, 105, 2000, p. 37.
- BARCELONA LLOP: "Responsabilidad patrimonial por daños causados por, o sufridos por, los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad", *Responsabilidad patrimonial de la Administración pública*, (dir.) QUINTANA LÓPEZ, T, Tirant lo blanch, Tomo II, Valencia, 2009.
- BLANQUER CRIADO: *La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Ponencia especial de Estudios del Consejo de Estado*. Edit. Ministerio de las Administraciones Públicas. Colección Estudios, 1997.
- BLASCO ESTEVE: "La responsabilidad de la Administración", en *AAVV, Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Carperi, 1993, p. 408.
- BUSTO LAGO: "Pago de indemnizaciones" por el Estado español a los afectados por el siniestro del "Prestige" y renuncia de acciones (Algunos aciertos del legislador y algunas dudas de constitucionalidad)", *Revista Práctica de Derecho de Daños*, nº 18, julio-agosto de 2004, pp. 6-14.
- BUSTO LAGO: "La responsabilidad civil de las Administraciones Públicas", *Tratado de Responsabilidad Civil*, (dir.) REGLERO CAMPOS, t. III, Aranzadi, Pamplona, 4ª ed., 2008, pp. 873-1093.
- CASTÁN TOBEÑAS: *Derecho civil español, común y foral*, vol. 4, Reus, Madrid, 1993.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ: "Conflicto de Jurisdicción en materia de Responsabilidad de las Administraciones Públicas por daños sufridos en accidentes de tráfico". *Aranzadi Civil*, nº 14, 2006, pp. 15- 46.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ: *Responsabilidad Patrimonial de las Administración por accidentes de tráfico*, Aranzadi, Pamplona, 2008.
- FERNÁNDEZ AVILÉS: *El accidente de trabajo en el Sistema de Seguridad Social*, Atelier, Barcelona, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa*, Civitas, Madrid, 1989 (reimpresión de la edición publicada por el Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1956).
- GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo I*, 12ª ed., Civitas, Madrid, 2004.
- GARCÍA FERNÁNDEZ: "Crónica parlamentaria", *Especial monográfico del Código Penal*, Tapia, Madrid, 1996.

- GARCÍA MACHO: "Función Pública y responsabilidad", *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol.1, Dirección general del servicio Jurídico del Estado e IEF, Madrid, 1988.
- GINÉS I FABRELLAS: "Accidente de trabajo y responsabilidad patrimonial de la Administración. Comentario a la STS, 3ª, 3.11.2008 (RJ 2008/5852; MP: Joaquín Huelin Martínez de Velasco", *Indret*, nº 3, 2009.
- GÓMEZ LIGÜERRE: "Jurisdicción competente en pleitos de responsabilidad civil extracontractual", *InDret*, 51, 2001/4, abril-junio 2001, (www.indret.com).
- GÓMEZ POMAR: "Responsabilidad extracontractual y otras fuentes de reparación de daños: "Colateral Source Rule" y afines", *InDret*, nº 1, 2000.
- GÓNZALEZ PÉREZ: *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 4ª ed., 2006.
- GÓNZALEZ RIVAS: "La responsabilidad patrimonial de la Administración por siniestralidad en los servicios públicos: incidencia en los accidentes de trabajo", en AA.VV, *Hacia una legislación integral sobre el accidente de trabajo*, cgpj, Madrid, 2006, pp. 229 y ss.
- HERNANDEZ CUETO: *Valoración médica del daño corporal. Guía práctica para la exploración y evaluación de lesionados*. Masson, Barcelona, 2001.
- LEGUINA VILLA: "La Responsabilidad del Estado y de las Entidades Públicas Regionales o Locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos", apéndice 3º a la obra del mismo autor *La Responsabilidad civil de la Administración Pública*, 2ª ed., Tecnos, 1983. (Ponencia IX Coloquio de Derecho Europeo, octubre 1979).
- LEGUINA VILLA: «La Responsabilidad del Estado y de las entidades públicas regionales o locales por daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos», *RAP*, 92, 1980, p. 32.
- LEGUINA VILLA: "La responsabilidad patrimonial de la Administración y de las autoridades y del personal a su servicio", en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común*, (dir.) LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN, Madrid, 1993.
- MANZANA LAGUARDA: "Las Administraciones son responsables ad intra frente a sus funcionarios públicos", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 814, Aranzadi, Pamplona, 2011.
- MARTÍN REBOLLO: "De nuevo sobre el servicio público: Planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica", *RAP*, 100-102, 1983, p. 2472.
- MIR PUIGPELAT: "Indemnizaciones a las víctimas del terrorismo. Ley 32/1999, de 8 de octubre de solidaridad con las víctimas del terrorismo, y su Reglamento de desarrollo", *Indret*, nº1, 2000.
- MOLINA BLÁZQUEZ: "La responsabilidad civil en el Código penal de 1995", *Poder Judicial*, 1995, pp.128-ss.
- MUÑOZ CONDE y GARCÍA ARÁN: *Derecho Penal. Parte general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
- PANTALEÓN PRIETO: *Responsabilidad médica y responsabilidad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995.



- REGLERO CAMPOS: "La conducta o la negligencia del perjudicado en la nueva Ley de Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos de Motor", AC, 1998- I, p. 11.
- REGLERO CAMPOS: Accidentes de circulación: responsabilidad civil y seguro, Aranzadi, 2ª ed., enero 2008.
- "Conceptos generales y elementos de delimitación", *Tratado de Responsabilidad Civil*, Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2003.
- "Los Sistemas de Responsabilidad Civil", *Tratado de Responsabilidad Civil*, Aranzadi, Pamplona, 4ª ed., 2008.
- "El nexo causal. Las causas de exoneración de responsabilidad: Culpa de la víctima y fuerza mayor. La concurrencia de culpas", *Tratado de Responsabilidad Civil*, Aranzadi, Pamplona, 4ª ed., 2008.
- "El Seguro de Responsabilidad Civil", *Tratado de Responsabilidad Civil*, Aranzadi, Pamplona, 4ª ed., 2008.
- "Responsabilidad civil y Seguro en la circulación de vehículos a motor", *Tratado de Responsabilidad Civil*, Aranzadi, Pamplona, 4ª ed., 2008.
- "Efectos de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil sobre el juicio verbal y el juicio ejecutivo del Automóvil. Notas", AJA, 461, 16 noviembre 2000.
- "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el baremo de valoración de daños a las personas de la LRCSCVM, posterior a la STC 181/2000", RRCCS, 11, 2004, p. 4.
- REIGOSA GONZÁLEZ: "Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas", En *La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, (dir.) BELLO, Xunta de Galicia-EGAP, Santiago de Compostela, 1999.
- RODRIGUEZ ESCANCIANO: "Responsabilidad patrimonial de la Administración en materia laboral. En especial, las lesiones por mobbing", (dir.) QUINTANA LÓPEZ, T, Tirant lo blanch, Tomo I, Valencia, 2009, pp. 668-678.
- SANTAMARÍA PASTOR: *Principios de Derecho Administrativo*, vol.II, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001.
- YZQUIERDO TOLSADA: "Responsabilidad civil por accidentes de trabajo", *Tratado de Responsabilidad Civil*, (dir.) REGLERO CAMPOS, t. III, Aranzadi, Pamplona, 4ª ed., 2008, pp. 801-871.