

# FUNCION ARBITRAL EN MATERIA DE PRENSA Y RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION

(EN TORNO AL CONCEPTO DE CAUSALIDAD JURIDICA)

**SUMARIO:** I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y RESPONSABILIDAD CIVIL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: 1. *Introducción.* 2. *El artículo 121 de la Ley de Expropiación forzosa y el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado: la cláusula general de responsabilidad civil de la Administración.* 3. *Otros textos normativos posteriores.* 4. *Aplicación jurisprudencial del principio de responsabilidad civil de la Administración: algunos criterios desestimatorios utilizados por el Tribunal Supremo.* 5. *El criterio de la inexistencia de nexo causal, en la Sentencia de la Sala 3.ª, de 28 de noviembre de 1968.*—II. EL DERECHO DE RÉPLICA EN LA VICENTE LEY DE PRENSA E IMPRENTA.—III. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACIÓN POR ACTOS ARBITRALES EN MATERIA DE PRENSA: 1. *Posibles argumentos contrarios a la admisión de responsabilidad civil de la Administración por actos ilegales dictados en el ejercicio de su función arbitral en materia de prensa.* 2. *Crítica de estos argumentos: la responsabilidad civil de la Administración en la Ley de Prensa e Imprenta.* 3. *Análisis del caso concreto planteado en la Sentencia de la Sala 3.ª, de 28 de noviembre de 1968: el criterio negativo de la responsabilidad civil de la Administración sustentado por el Tribunal Supremo.*—IV. LA NOCIÓN DE CAUSALIDAD JURÍDICA: 1. *Introducción.* 2. *La causalidad jurídica.* 3. *Concurrencia de causas: Causa adicional y agravación de un daño inicial.* 4. *Concurrencia de causas y responsabilidad solidaria.*

“Quand la responsabilité d'un dommage incomberait à l'Etat, les tribunaux administratifs se montrent plus sévères que les tribunaux civils pour en imputer la causalité à la faute ou au fait de l'Etat, qu'ils ne veulent pas enchaîner par des règles trop étroites”. (pág. 17).

“Ils ne donnent pas encore, aux victimes de l'activité des services publics, la garantie d'une responsabilité aussi complète que celle accordée par les tribunaux judiciaires aux victimes d'activités privées” (pág. 268).

(René SAVATIER: *Traité de la responsabilité civile en Droit français civil, administratif, professionnel, procédural.* Tomo II, París, 1951)

## I

1. El mundo contemporáneo abunda en ejemplos de instituciones jurídicas ampliamente progresivas en su regulación normativa, pero escasa o defectuosamente estudiadas y aplicadas por la doctrina y la jurisprudencia, junto a otras cuyas normas disciplinadoras responden a rea-

lidades y se inspiran en principios ya superados por la dinámica social de nuestros días, mas que son objeto de correcta aplicación práctica, merced a una adecuada interpretación de las situaciones reales y de los criterios valorativos que han provocado un cambio cualitativo en la misma razón de existencia de dichas instituciones. Por lo que hace a las primeras, se diría que el conformismo doctrinal, la pereza y el temor vienen a componer una cierta actitud psicológica fuertemente ligada a la tradición y reacia o muy débilmente sensible a la cambiante realidad social y jurídica contemporánea. En tal sentido, no es infrecuente que corresponda al titular del poder normativo legislativo o reglamentario el papel vanguardista e innovador, ante el cual suele enfrentarse el peso sofocante de los esquemas tradicionales de impronta romanista, a los que tan respetuosamente acostumbra a doblegarse el intérprete, se trate del Juez, del funcionario o simplemente del estudioso del Derecho.

El instituto de la responsabilidad civil de la Administración pública puede ilustrar, en cierto modo, cuanto acabamos de afirmar. En efecto, si se comparan las normas de nuestro Ordenamiento que disciplinan dicho instituto con las vigentes en otros ordenamientos y se examina al propio tiempo el estado actual de sus respectivas interpretaciones jurisprudenciales, podrá observarse con facilidad la tímida y menguada aplicación que hasta el presente han realizado nuestros Jueces administrativos de unos textos legales que, en manifiesta ruptura con un pasado normativo todavía reciente que consagraba en la práctica la irresponsabilidad patrimonial de los poderes públicos, han incorporado a nuestro Derecho positivo el principio de la plena responsabilidad principal y objetiva de la Administración por los daños causados a los particulares en el ejercicio de su actividad. Recientemente, sin embargo, nuestros Tribunales contencioso-administrativos, en algunas sentencias aisladas, han empezado a estimar demandas de resarcimiento contra la Administración del Estado, aplicando correcta y valientemente los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa y de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Al logro de este cambio de criterio jurisprudencial —todavía incipiente y parco en sus resultados— no ha sido ajena, ciertamente, la doctrina científica (1).

---

(1) Puede consultarse la siguiente bibliografía especializada sobre el tema de la responsabilidad civil de la Administración: GARCÍA DE ENTERRÍA: *Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación forzosa*, "Anuario de Derecho civil", 1955, VIII; *Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa*, Madrid, 1956; *La doctrine de la responsabilité civile de l'administration dans le Droit espagnol récent*, "Revue Internationale de Sciences Administratives", 1957; *La responsabilidad del Estado por comportamiento ilegal de sus órganos en Derecho español*, R. D. A. F., 1967; GARRIDO FALLA: *La teoría de la indemnización en Derecho público*, "Estudios dedicados al Profesor GASCÓN Y MARÍN", Madrid, 1952; *Las transformaciones del Derecho público*, 2.ª edición, Madrid, 1962; NIETO: *Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa*, número 38 de esta REVISTA, 1962; BOQUERA: *La responsabilidad patrimonial del Estado por la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa*, "Estudios en homenaje a JORDANA DE POZAS", III, Madrid, 1961; ROYO-VILLANOVA: *La responsabilidad de la Administración pública*, núm. 19 de esta REVISTA, 1956; GONZÁLEZ-BERENGUER: *Función*

2. El objeto de nuestro estudio se circunscribe a un aspecto muy concreto del instituto resarcitorio, planteado en una reciente sentencia de la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo con ocasión de un litigio promovido por un particular frente al Ministerio de Información y Turismo: el de la relación de causalidad que debe existir entre el daño producido y la actividad de la Administración, para que se genere la responsabilidad de esta última. Mas para lograr un adecuado análisis de dicha cuestión —análisis que forzosamente habrá de discurrir por los cauces del Derecho civil— no parece ocioso reflexionar previamente sobre el sentido y el alcance que la responsabilidad patrimonial de la Administración asume hoy en nuestro ordenamiento jurídico.

Como es sabido, la admisión del principio general de responsabilidad civil de la Administración del Estado en el Derecho español es muy reciente. Se encuentra formulado por vez primera en el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954. Hasta esta fecha, el Estado ha gozado de un verdadero estatuto legal de inmunidad patrimonial frente a los daños causados a los particulares, consagrado en el artículo 1.903 del Código civil, según el cual el Estado resultaba civilmente responsable sólo en los supuestos de daños causados por un «agente especial», quedando exonerado de toda obligación de resarcimiento en aquellos casos en que los daños fuesen ocasionados por sus propios funcionarios. En nuestra moderna doctrina se han alzado algunas voces (2) contrarias a semejante interpretación exoneratoria del citado precepto del Código civil, argumentando que la remisión de su último párrafo a la regla general contenida en el artículo 1.902 (esto es, a los daños causados por los funcionarios del Estado, «en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior») habría debido entenderse referida al sujeto jurídico «Estado» y no al funcionario autor material del daño, de tal manera que habría debido ser aquél y no éste el responsable por hecho propio, quedando el supuesto previsto en el artículo 1.903 como una simple adición (y no en cambio una exoneración) de responsabilidad del Estado por los hechos dañosos de un tercero, esto es, el «agente especial».

Indudablemente, desde los principios hoy vigentes en materia de responsabilidad civil, la anterior interpretación puede considerarse formalmente válida. Con todo, no creemos que fuese ésta la auténtica *intentio* del legislador. Si tenemos en cuenta que en la época en que fue redactado el Código civil la concepción orgánica adolecía todavía de escaso desarrollo doctrinal —al menos, en nuestra doctrina iusprivatista— y, sobre todo, mantenía todo su vigor el dogma de la incompatibilidad de la soberanía estatal con cualquier forma de responsabilidad del Es-

---

pública y acciones de responsabilidad civil, núm. 39 de esta REVISTA, 1962; MARTÍN-RE-TORTILLO, LORENZO: *Responsabilidad patrimonial de la Administración y Jurisdicción*, número 42 de esta REVISTA, 1963.

(2) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La responsabilidad del Estado*, cit. págs. 9-11; GONZÁLEZ-BERENGUER: *Función pública*, cit. págs. 191-193; BOQUERA: *La responsabilidad patrimonial*, cit. pág. 225.

tado frente a los particulares, parece más correcto pensar que el Código civil quiso, en efecto, atribuir la carga del resarcimiento de daños culposos a los propios funcionarios (3).

En cualquier caso, esta última fue la interpretación jurisprudencial predominante, que dio origen a la promulgación de la Ley de 5 de abril de 1904 sobre responsabilidad civil de los funcionarios. Los estrechos límites señalados por esta Ley a la exigencia de resarcimiento por los particulares a los agentes públicos determinaron en la práctica una carencia casi total de garantías del ciudadano frente a la actividad administrativa lesiva (4). Sin hipérbole alguna se puede sostener que el juego simultáneo del Código civil —que amparaba la irresponsabilidad legal de los entes públicos— y de la Ley de 1904 —que introducía en el ordenamiento la irresponsabilidad «de hecho» de los agentes públicos— consagraba la imposibilidad de exigir el resarcimiento, tanto a la Administración como a sus funcionarios. Esta situación constituía ciertamente una grave deficiencia del Ordenamiento español (5).

Fue el mismo legislador el que trató de poner término a tan arbitrario privilegio de inmunidad patrimonial, mediante la promulgación de una copiosa legislación especial que paulatinamente fue sancionando la responsabilidad civil de los entes públicos en determinadas materias y en ciertos casos típicos (6), sin llegar, sin embargo, a la necesaria formulación del principio general de responsabilidad patrimonial en vía principal de la Administración. La ocasión para la incorporación de dicho principio al Ordenamiento español se presentó en el momento de la elaboración de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, y, ciertamente, el legislador supo aprovechar tal oportunidad (7). El artículo 121 de este último texto legal (8) constituye un hito normativo básico de ruptura con el pasado y un punto de partida en el sucesivo perfeccionamiento de las declaraciones legales sobre el sometimiento genérico de

(3) Cfr. GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1917, páginas 555 y sigs.

(4) Artículo 1.º de la Ley de 5 de abril de 1904, "Los funcionarios civiles del orden gubernativo, cualquiera que sea su clase y categoría, desde Ministro de la Corona hasta agente de la autoridad, que en el ejercicio de sus cargos infrinjan con actos u omisiones algún precepto cuya observancia les haya sido reclamada por escrito, quedarán obligados a resarcirse al reclamante agraviado de los daños y perjuicios causados por tal infracción legal".

(5) GARRIDO FALLA: *Las transformaciones*, cit. pág. 183; GARCÍA DE ENTERRÍA: *Potestad expropiatoria*, cit. pág. 1.104.

(6) Ver los supuestos citados por GARRIDO FALLA: *La teoría de la indemnización*, citado págs. 432 y sigs.

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Potestad expropiatoria*, cit. pág. 1.116.

(8) Artículo 121, párrafo 1.º L. E. F.: "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 de la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración puede exigir a sus funcionarios con tal motivo».

la Administración del Estado a las normas reguladoras del resarcimiento patrimonial.

Así, el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado proclama ya con todo rigor el derecho de los particulares «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».

Dentro del panorama actual del Derecho comparado, la fórmula legal española —junto a los demás preceptos que la complementan (9)— se presenta como la más avanzada, tanto desde el punto de vista de la técnica jurídica empleada como en relación al ámbito objetivo de los daños susceptibles de resarcimiento. En el Ordenamiento español se hace ya explícita la idea desarrollada implícitamente en la obra jurisprudencial del *Conseil d'Etat*, según el cual el Estado debe responder civilmente en vía principal de las lesiones concretas que a los particulares ocasione su actividad organizada y potencialmente productora de hechos dañosos.

En este sentido, la fórmula «funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos», al abarcar toda la actividad pública posible, resulta particularmente acertada, puesto que lo que determina la imputación de un daño a la Administración es, de una parte, que un ente público asuma la titularidad del servicio o de la actividad desarrollada por medio de sus funcionarios, y, de otra, que el daño causado como consecuencia de la actividad administrativa tenga el carácter de daño injusto o antijurídico (10), efectivo, económicamente evaluable y susceptible de individualización personal o grupal (11).

Con la expresión «funcionamiento normal» de un servicio público se pretende aludir a todos los supuestos de daños accidentales o eventuales que se produzcan como consecuencia indirecta de una actividad legítimamente desarrollada por la Administración (12), mientras que la fórmula «funcionamiento anormal» abarca todos los casos de responsabilidad debida a una actividad objetivamente ilegítima de los entes públicos (13). En estos últimos supuestos de daños resarcibles por la Administración, es claro que, junto al funcionamiento anormal o ilegítimo de la actividad administrativa, puede darse también un comportamiento doloso o culposo del funcionario o funcionarios que hayan realizado dicha actividad lesiva. Sin embargo, tal culpabilidad subjetiva no presenta relieve alguno para que se produzca el fenómeno jurídico de imputación del hecho dañoso al ente público. La culpa del funcionario ha sido cuidadosamente separada de las hipótesis legales

(9) Arts. 122 y 123 L. E. F., 133 a 138 R. E. F. y 41 a 43 L. R. J.

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Potestad expropiatoria*, cit., pág. 1.125.

(11) Art. 40, párrafo 2.º, L. R. J.

(12) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La responsabilidad del Estado*, cit., pág. 24.

(13) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La responsabilidad del Estado*, cit., pág. 26.

que condicionan la responsabilidad civil de la Administración, lo que no solamente es una prueba de riguroso tecnicismo, sino también una cumplida ampliación de la garantía patrimonial de los administrados frente al proceso de intervención creciente e inevitable de los poderes públicos.

3. La nueva orientación legislativa ha sido reiteradamente confirmada por sucesivas normas de valor legal o reglamentario, que han aplicado el principio general de responsabilidad patrimonial de la Administración incluso en materias tradicionalmente exentas de toda deuda resarcitoria a cargo del Estado. Entre éstas, cabe citar la Ley de Prensa de 18 de marzo de 1966, que, en el párrafo 4 de su artículo 65, contiene una cláusula de remisión al título IV de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado para regular las obligaciones de resarcimiento que puedan surgir a cargo del Estado y de sus autoridades y funcionarios en relación con los actos sometidos al régimen de prensa e imprenta.

Otro ejemplo digno de todo elogio, en cuanto constituye una prueba paladina de la voluntad de la propia Administración de no acotar ninguna parcela de su actividad que dogmáticamente pudiese quedar al margen de las fórmulas legales de imputación de daños —funcionamiento de un servicio público o adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa—, viene dado por el reciente Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal, aprobado por Decreto de 27 de febrero de 1969 (B. O. E. de 25 de marzo), en cuyo artículo 138 se dispone que :

«La responsabilidad civil que se podrá exigir a los funcionarios fiscales, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto, estará limitada al resarcimiento de los daños y perjuicios estimables que causen a los particulares, a las Corporaciones o al Estado, cuando en el desempeño de sus funciones infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusable: *todo ello sin perjuicio de las responsabilidades de la Administración exigibles en los términos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*».

Por último, debe tenerse presente que, desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, la responsabilidad civil de los entes públicos ha alcanzado rango constitucional en nuestro ordenamiento, si bien mediante la no excesivamente feliz técnica del reenvío en bloque a la legislación ordinaria. En efecto, el párrafo 3.º del artículo 42, L. O. E., dispone que «la responsabilidad de la Administración y de sus autoridades, funcionarios y agentes, podrá exigirse por las causas y en la forma que las Leyes determinan». Es ésta la segunda vez que se constitucionaliza en nuestro Derecho el deber resarcitorio de la Administración, teniendo su precedente en el artículo 41 de la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931 (14).

(14) Artículo 41, párrafo 3.º de la Constitución de 9 de diciembre de 1931: "S: el

4. Decíamos más atrás que nuestros Tribunales —y en concreto las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo— se mostraron más bien cautos, cuando no absolutamente reacios, ante el giro copernicano que en materia de responsabilidad civil de la Administración marcaron las Leyes de Expropiación Forzosa y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. La fuerza de una larga tradición exoneratoria de los poderes públicos frente a los particulares, refrendada por una igualmente amplia y pacífica doctrina sentenciadora de los propios Tribunales, pudo más en un principio que la innovación provocada en el ordenamiento por las mencionadas Leyes. Así, no faltaron ocasiones, como veremos en seguida, en que el Tribunal Supremo ignoró, llana y simplemente, la vigencia de los nuevos textos legales, para aplicar en su lugar las disposiciones del Código civil. Hasta 1962, la actitud común de todas las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo fue claramente negativa a la aplicación de los progresivos criterios sancionadores de la responsabilidad de la Administración consagrados en las Leyes citadas. Es a partir de ese año cuando el Tribunal Supremo inicia un cambio gradual favorable a la condena resarcitoria de la Administración en los términos rigurosamente progresivos de la nueva normación. Dicho cambio fue posteriormente consolidado en algunas luminosas sentencias, decididamente penetradas ya del generoso espíritu tuitivo de los derechos de los administrados que informa la obra del legislador (15). Desgraciadamente, sin embargo, la radical incomunicabilidad organizativa entre las distintas Salas, que caracteriza la estructura de nuestro Alto Tribunal, y la total independencia sentenciadora de cada una de ellas, han producido el paradójico fenómeno de que los matizados criterios utilizados por alguna de aquellas Salas para estimar demandas de resarcimiento contra la Administración hayan sido ignorados o contradichos, en supuestos idénticos o análogos, por otras Salas del mismo Tribunal Supremo. De esta suerte, el resultado que ofrece hoy un análisis detenido de la labor jurisprudencial posterior a la entrada en vigor de la Ley de Expropiación Forzosa presenta el signo de la contradicción, con un marcado predominio de las sentencias desestimatorias sobre las favorables al resarcimiento de los particulares por parte de los entes públicos. Parece evidente que no nos podrá servir de ayuda, en este caso, para la comprensión de tan anómala situación, recordar el viejo principio de que la función judicial no consiste en la sistematización y categorización de los datos suministrados por el ordenamiento positivo, sino en el hallazgo y apli-

---

funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes”.

(15) Entre las recientes Sentencias estimatorias de acciones de resarcimiento frente a la Administración merecen ser destacadas las siguientes: S. de 11 de noviembre 1965 (Sala 4.<sup>a</sup>); S. de 23 de febrero de 1966 (Sala 4.<sup>a</sup>); S. de 8 de marzo de 1967 (Sala 4.<sup>a</sup>); Sentencia de 7 de junio de 1967 (Sala 4.<sup>a</sup>); S. de 2 de febrero de 1968 (Sala 4.<sup>a</sup>); Sentencia de 15 de febrero de 1968 (Sala 3.<sup>a</sup>).

cación de soluciones ajustadas a estos mismos datos en los casos concretos litigiosos.

Sin entrar en un examen pormenorizado del contenido concreto del *corpus* jurisprudencial en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, puede resultar útil, sin embargo, como pórtico al objeto específico del presente estudio, ofrecer un resumen sintético de algunos de los criterios empleados por los juzgadores para denegar el resarcimiento solicitado por los particulares.

1. *Imposibilidad de que la Administración cause daños, de no mediar malicia o negligencia.*

Tan curioso criterio exoneratorio de responsabilidad, que por fortuna no ha sido reproducido en ulteriores fallos, se recoge por primera y única vez en la *Sentencia de 30 de septiembre de 1959*, con las siguientes palabras:

«Que es necesario rechazar la petición del actor referente a las indemnizaciones que reclama y que se le libere del abono de los gastos necesarios de conservación y custodia del vehículo, porque la Administración, cuando en interpretación de un texto legal, resuelve sobre extremos atribuidos a sus organismos, *no puede causar daños ni producir perjuicios*, en el alcance que le atribuye la legislación civil, porque los Tribunales Administrativos enjuician los hechos que revisten infracción de la norma fiscal, señalando la sanción legal pertinente, y determinar si fue correcta su aplicación, corresponde decirlo a esta jurisdicción, *sin que ello quiera decir en ningún caso que la decisión administrativa, sea cual fuere, cause perjuicios, de no mediar malicia o negligencia, que no ha existido*» (16).

2. *Aplicación de las normas del Código civil a los daños causados por la Administración.*

Por tres veces consecutivas en el mismo año de 1961, la Sala 4.<sup>a</sup> de nuestro Alto Tribunal utilizó la técnica de subsumir los daños causados por la Administración, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Expropiación Forzosa, dentro de las hipótesis previstas por las normas del Código civil, y ello no tanto por desconocimiento u olvido de la nueva legislación, sino por la incomprensible afirmación de que en las citadas Leyes de Expropiación Forzosa y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado no se contiene ningún precepto que discipline aquellos daños —lo que, en sustancia, equivaldría a sostener, según la mente del juzgador, que la nueva normativa no reconoce expresamente y por sí

(16) En análogo sentido se pronuncia la más reciente Sentencia de 13 de diciembre de 1966.

misma ningún derecho al resarcimiento frente a la actividad administrativa lesiva—, siendo, por consiguiente, de aplicación a estos supuestos los preceptos del *ius commune*. En tal sentido se pronuncia la *Sentencia de 30 de mayo de 1961*:

«Que si bien por la doctrina jurisprudencial reflejada en las sentencias de 10 de octubre de 1900, 21 de abril de 1904 y 25 de marzo de 1947, la reclamación de daños y perjuicios derivados de actos cometidos por la Administración habría de formularse ante la jurisdicción ordinaria, *después de lo consignado en el artículo 128 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa, los 42, 71 y 84 de la actual jurisdicción y el 40 de la de Régimen Jurídico de la Administración*, ya no ofrece la más pequeña duda de que pueda conocer y decidir sobre aquéllos en la especial, *si bien ante la carencia de precepto legal expreso que los regule y concrete habremos de acudir a lo que sobre el particular tiene ordenado el artículo 1.902 del Código civil, y a la doctrina legal sentada en la interpretación y aplicación del mismo*».

«Que..., por otra parte, esos daños y perjuicios deben ser probados..., lo que no (se) ha hecho, faltando, en consecuencia, la demostración de esos tres requisitos fundamentales que exige la doctrina para que prospere la acción: realidad de los perjuicios, que lo fueron *por culpa o negligencia de la Administración* y relación de causa a efecto, que ni se da, ni puede darse, en el caso cuestionado» (17).

De todos los criterios de exclusión de la responsabilidad de la Administración utilizados por el Juez administrativo es éste, sin duda, el que presenta menor consistencia, hasta el extremo de que su empleo y su errónea motivación aparente —la ausencia de normas administrativas concretas que regulen los supuestos de responsabilidad por daños derivados del quehacer administrativo,— nos ofrecen una pista muy concreta para llegar a comprender la finalidad perseguida por el juzgador. En efecto, la aplicación de los artículos 121 de la LEF y 40 de la LRJ habría implicado, muy posiblemente, la estimación de la demanda resarcitoria del recurrente y la correlativa condena de la Administración a satisfacer su deuda por los daños causados a aquél como consecuencia del funcionamiento de su actividad, con independencia, por tanto, de toda comprobación, acerca de la eventual culpabilidad en que hubiere podido incurrir algún funcionario dependiente de la Administración demandada. En otros términos, el reconocimiento de la vigencia de los mencionados preceptos legales hubiese obligado al Tribunal a

(17) En idéntico sentido se pronuncian las Sentencias de la misma Sala 4.ª, de 5 y 15 de diciembre de 1961, así como la de 21 de enero del propio año de 1961, en la que el Tribunal Supremo aplica las normas del Código civil, si bien en un sentido muy positivo y favorable al accionante, sin aludir siquiera a la nueva legislación en vigor.

aplicar a la cuestión litigiosa el criterio objetivo del riesgo o de la titularidad de la actividad administrativa lesiva, consagrado en aquéllos como único criterio válido de imputación de daños a los entes administrativos, criterio normativo que viene a sustituir en el ámbito jurídico-público al viejo e inservible criterio de la culpa. El juzgador no consideró prudente aceptar en el caso de autos, y en los demás idénticos al mismo sobre los que tuvo ocasión de pronunciarse durante el mismo año, un principio de responsabilidad tan amplio y tan valientemente propugnado por el propio legislador. Eliminar el elemento subjetivo de la culpa del campo de la responsabilidad extracontractual de la Administración se le antojaba, pudiera pensarse, una intolerable aberración jurídica, propia más bien de superados estadios de primitivismo jurídico e incompatible con un elevado nivel de civilización. De este modo, nuestro Tribunal Supremo resultaba víctima de un generalizado prejuicio ideológico de naturaleza metajurídica, agudamente denunciado por ROBOTÀ, en virtud del cual se intenta identificar el progreso jurídico con la lucha por el triunfo del principio civilístico de la culpa (18). En la encrucijada en que se encontraba el Alto Tribunal, obligado a elegir entre una rigurosa aplicación del principio de responsabilidad objetiva de la Administración, sustentado por la reciente legislación innovadora, o el mantenimiento de la concepción tradicional que ve en el comportamiento culposo la justificación misma de toda responsabilidad, optó aquél por vaciar de contenido a los nuevos preceptos en vigor, negándoles toda virtualidad normativa y, en consecuencia, todo reconocimiento a los particulares de un derecho a la reintegración pecuniaria de su patrimonio por parte de los entes públicos, que no fuese el previsto con carácter general para cualquier sujeto jurídico por las normas del Código civil, sobre la base de una previa actuación culposa del sujeto —privado o público— declarado responsable (19). No cabe duda que para lograr el mismo resultado exoneratorio era posible la adopción de otros criterios que encubriesen menos rotundamente su eventual contraste con el nuevo sistema de responsabilidad objetiva establecido a partir de 1954. De ello fue consciente el propio Tribunal Supremo al incorporar a su acervo doctrinal, con mejor o peor fortuna, nuevas razones desestimatorias de acciones resarcitorias de los administrados frente al Estado u otros entes públicos, según hemos de ver a continuación.

### 3. *Incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa: daños producidos por la actividad privada de la Administración.*

Como es sabido, el conocimiento de las acciones de responsabilidad civil frente a la Administración se articula en nuestro Ordenamiento, tras el frustrado intento unificador de la Ley de la jurisdicción conten-

(18) Vid. ROBOTÀ: *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964, págs. 64 y siguientes.

(19) Cfr. NIETO: *Evaluación expansiva*, cit., pág. 104, nota 67.

cioso-administrativa de 1956 (20), sobre el modelo dualista de distribución de competencias entre los Tribunales contencioso-administrativos y la jurisdicción ordinaria, según que el daño resarcible emane de la actividad típica o institucional de la Administración o se genere dentro de situaciones sometidas al Derecho privado (21), siguiendo en esta materia, como en tantas otras, la pauta marcada por el Derecho francés (22). Sin perjuicio de que pueda estar asistido de ciertas razones de carácter dogmático, es lo cierto que, en la práctica, como lo demuestra la propia experiencia francesa, dicho sistema constituye una inagotable fuente conflictual entre los dos órdenes jurisdiccionales, que obliga, de una parte, a los Jueces a una previa calificación, siempre incierta, de la naturaleza pública o privada de la actividad de la Administración causante del daño y de otra mantiene a los particulares en una situación de incertidumbre ante la forzosa elección del Juez a quien dirigir su petición de resarcimiento, con el riesgo de ver paralizada su acción y agravado el coste de la misma, si la elección resultó equivocada.

Dentro de la tendencia restrictiva de la responsabilidad de la Administración, la jurisprudencia halló en el sistema de distribución de competencias un refugio seguro para cobijar a los entes públicos frente a las demandas de los particulares, remitiendo a éstos a los Tribunales ordinarios, los cuales se suelen mostrar particularmente rigurosos en exigir al demandante la prueba de la culpabilidad del causante del daño. Así, en un litigio promovido por una Compañía de Seguros con motivo de la colisión entre un vehículo asegurado por aquélla y otro adscrito a la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, la Sala 4.ª de lo contencioso-administrativo del Tribunal, en su *sentencia de 28 de mayo de 1963*, desestimó la acción de resarcimiento ejercitada por la citada Compañía aseguradora contra el Ministerio de Comercio, por considerar que:

«El encuadrar, como hace el recurrente, la responsabilidad del Estado en el caso de autos en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico supone separarse del presupuesto legal a que el mismo precepto se refiere, porque la lesión sufrida en sus bienes no es consecuencia del funcionamiento de servicios públicos, pues la *finalidad del Parque de Automóviles* al atender a las necesidades de desplazamiento de organismos oficiales *no es prestar un servicio público* administrativo con una regulación jurídico-administrativa de carácter especial y la consecución de una finalidad general; por lo que debe concluirse que no existe en este caso reglamenta-

(20) Art. 3.º L. J.

(21) Sobre las imperfecciones que presenta el sistema de dualidad de jurisdicciones competentes en esta materia, vid. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *Responsabilidad patrimonial de la Administración y Jurisdicción*, cit., *passim*; y más recientemente, *Unidad de jurisdicción para la Administración pública*, número 49 de esta REVISTA, 1966, páginas 177 y siguientes; también PARADA: *Los orígenes del contrato administrativo en el Derecho español*, Sevilla, 1963, pág. 10, nota 2 bis.

(22) Cfr. SANDEVOIR: *Etudes sur le recours de pleine jurisdiction*, París, 1964, páginas 153 y siguientes.

ción administrativa que se hubiera infringido, ni acto de la Administración sujeto al derecho administrativo, sino tan sólo una *relación de orden privado*, que aunque puede originar responsabilidad patrimonial del Estado, será exigible con fundamento en Derecho civil como cuestión de tal índole, cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria».

#### 4. *Defectos formales en el ejercicio de la acción de resarcimiento.*

Constituye éste el cuarto filón argumental empleado por el Juez administrativo para llegar a decisiones desestimatorias, sin necesidad de entrar en el conocimiento de la cuestión de fondo. De entre los vicios formales obstativos señalados por el Tribunal Supremo, merece ser destacado el relativo a la falta de impugnación previa del acto administrativo lesivo. Cuando el daño patrimonial ha sido causado por un acto administrativo, para lograr el oportuno resarcimiento es preciso impugnar dicho acto con carácter previo o simultáneo al ejercicio de la acción resarcitoria, pues lo contrario equivaldría a la aceptación por parte del particular lesionado de una cierta autorresponsabilidad como consecuencia de la falta de ejercicios de los remedios jurídicos que el ordenamiento pone a su alcance para eliminar la causa de su lesión. La tesis, compartida por la mayoría de la doctrina española y extranjera (23) es correcta y ha sido oportunamente aplicada por la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo en su *sentencia de 17 de enero de 1963*:

«Que en cuanto a la petición del recurrente en su recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Ministerio de Comercio de 15 de noviembre de 1960, es necesario observar que, como aduce el Abogado del Estado y razona la disposición ministerial recurrida, el actor, ante la prohibición de la Delegación Provincial de Abastecimiento de Lérida, pudo emplear los medios jurídicos a su alcance en vía gubernativa para intentar levantar la dicha prohibición, pudiendo llegar incluso, posteriormente, al recurso contencioso-administrativo, puesto que dicha prohibición era una medida perfectamente recurrible en vía contenciosa, y como consta en el expediente administrativo, ni en el escrito inicial ni en ningún otro pidió más que la indemnización por el supuesto daño causado por la mencionada prohibición de la Delegación Provincial de Abastecimientos de Lérida, que por no haber sido recurrida en tiempo y forma había quedado firme para él» (24).

Además del correcto criterio anterior, el Tribunal Supremo ha apreciado en otras ocasiones, con mejor o peor fortuna, otros varios defectos formales en el planteamiento de la acción resarcitoria frente a la Admi-

(23) Cfr. DUNI: *Lo Stato e la responsabilità patrimoniale*, Milano, 1968, páginas 465 y siguientes.

(24) Véase, en igual sentido, la Sentencia de 7 de noviembre de 1967.

nistración, relativos en la mayoría de los casos a la extemporaneidad del recurso, la falta de legitimación activa del accionante y la aplicación de la doctrina del acto consentido (25), en cuyo examen no vamos a entrar ahora.

##### 5. *Inexistencia de relación de causalidad.*

El artículo 122, L. E. F. dispone, en su párrafo primero, que el daño objeto de resarcimiento por parte de la Administración habrá de ser efectivo, evaluado económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. El requisito de la valoración económica del bien o derecho lesionado se reitera, a su vez, en el artículo 133, R. E. F., y posteriormente la L. R. J. en su artículo 40, párrafo 2.º, reproduce los mismos elementos configuradores de la lesión resarcible ya señalados por la L. E. F. A ellos habrá de añadirse, lógicamente, el de la necesaria relación de causalidad que debe existir entre el daño sufrido por la víctima en su patrimonio y el funcionamiento normal o anormal de un servicio cuya titularidad corresponda a un ente público. Por consiguiente, siempre que se produzca una lesión patrimonial que revista las condiciones señaladas para poder ser calificada como lesión resarcible, y ésta haya sido el efecto o la consecuencia de una actividad típica o institucional de un ente administrativo, el particular podrá hacer valer su derecho a la reparación *in poecunia* ante el Juez contencioso-administrativo.

Hasta ahora hemos venido señalando algunos de los motivos, todós ellos de carácter formal, aducidos por la jurisprudencia para rechazar las pretensiones de resarcimiento de los particulares frente a la Administración. Con ellos, el Juez contencioso ha desestimado las peticiones de reparación patrimonial de los accionantes, sin necesidad de entrar en el estudio de la cuestión de fondo planteada, esto es, sin abordar el análisis de la lesión invocada por la víctima y, más concretamente, sin afrontar el problema de la posible vinculación causal de dicha lesión al funcionamiento de un servicio público. Semejante análisis ha sido llevado a cabo, sin embargo, en algunas ocasiones, aunque por lo general para llegar también a soluciones negadoras de la obligación de resarcimiento de la Administración, en base a la inexistencia de nexo causal entre el daño pretendido y el servicio público.

Con anterioridad a la sentencia de 28 de noviembre de 1968, en cuyo estudio entraremos en seguida, dos han sido los motivos invocados por el Tribunal Supremo para declarar la falta de nexo causal: a) la fuerza mayor, cuya existencia rompe cualquier posible conexión causal entre el funcionamiento del servicio y el daño de la víctima; b) el propio comportamiento del dañado.

Como ejemplo del primero de estos dos motivos desestimatorios cabe mencionar la *sentencia de la Sala 3.ª, de 12 de julio de 1960*, en la que,

---

(25) Pueden verse las siguientes Sentencias: 13 de abril de 1965, 6 de mayo de 1966, y 5 de mayo de 1967 (extemporaneidad del recurso); 13 de abril de 1965 (falta de legitimación); 7 de noviembre de 1967 (acto consentido).

ante un supuesto de daños causados a un automóvil como consecuencia del mal estado de una carretera, llena de profundos baches e interceptada por un badén, sin que existieran señales indicadoras que anunciaran el peligro, el Supremo estimó de que el deterioro de la carretera, aun en la hipótesis, también rechazada, de que hubiese tenido una intervención causal directa en la producción de los daños al automóvil del recurrente, se debió a fuerza mayor no imputable a la Administración :

«Que no puede admitirse la relación de causa a efecto que se pretende establecer por la parte actora entre la avería que dice sufrida por su coche y el estado de la carretera por la que el mismo transitaba. Aun admitida la existencia de tal avería, hay que tener en cuenta que, según consta en los informes oficiales obrantes en las diligencias administrativas, el estado del pavimento del camino no fue motivo de rotura en ningún otro vehículo, a pesar de estar cifrado en 500 vehículos de esta clase (*sic*) el tráfico diario, por tratarse de la carretera de Madrid a La Coruña, de lo que hay que deducir el motivo del supuesto accidente de otro origen que, en opinión técnica, pudo ser la antigüedad del coche, de matrícula de 1934, y que por el natural desgaste de sus elementos no resistieron la percusión producida por baches que otros vehículos soportan sin detrimento de su estructura, o el posible exceso de velocidad, que puede inferirse de la gran distancia a que fue arrastrando el cárter del motor desde el sitio en que se ubica el accidente.

Que también resulta haber habido lluvias en período anterior e inmediato al día de autos que bien pudieron causar deterioro en la pavimentación, constituyendo ello caso de fuerza mayor liberatorio de responsabilidad..., estando acreditado que, cesadas las lluvias, se recorrió con la brigada de trabajo todo el tramo para reparar los posibles efectos de aquéllas».

Y como supuesto de imputación de daños al propio comportamiento del recurrente, valga la referencia al recogido en la *sentencia de la misma Sala 3.ª, de 30 de marzo de 1966*, en la que, aplicando un criterio harto restrictivo, aunque congruente con la tendencia hostil al resarcimiento patrimonial que caracteriza, en particular, a esta Sala, el Tribunal Supremo estimó que los daños invocados por los recurrentes, ante el bloque de su establecimiento mercantil por la realización de unas obras en una vía pública, no se debieron a la ejecución de tales obras, sino a la conducta maliciosa de los propios recurrentes :

«Que por lo que respecta a los perjuicios... no acreditan que la ejecución de las obras produjera la inutilización absoluta y completa del negocio, como tales interesados alegan, pues entre la ejecución de las obras y la motivación del cierre del establecimiento pudo existir un nexó ocasional, pero no un lazo causal que permita calificar tal cierre como efecto obligado de la ejecución de las obras.

Que... es inconcuso afirmar que si algún perjuicio sufrieron los recurrentes por las obras objeto de este pleito, ha sido por causa de los propios actores, que les era más fácil paralizar el negocio, con vistas a suplicar una fuerte indemnización de perjuicios, apoyados en el precepto del artículo 4.º de la Ley de Régimen Jurídico —que confirma el 121 de la L. E. F.—, a virtud de lesión que sufran los interesados en sus bienes y derechos, a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y aún equiparando las obras públicas a los servicios públicos, los perjuicios denunciados no fueron ocasionados, según se ha considerado, por las obras realizadas... que no hacían inaccesible el paso al establecimiento mercantil de los recurrente..., sino por propia voluntad de éstos, los cuales no pueden hacer responsables de sus actos propios ni a la Administración ni al contratista de las obras, ajenas a las medidas de clausura del establecimiento comercial adoptadas por aquéllos» (26).

5. El criterio de la inexistencia de nexo causal entre el daño producido y la actividad de la Administración ha sido sostenido también por el Tribunal Supremo en su *sentencia de la Sala 3.ª de 28 de noviembre de 1968*, de la que fue Ponente el Excelentísimo señor don DIONISIO BOMBÍN NIETO. La importancia de la materia debatida en el pleito contencioso que dio origen a la misma, así como la singular doctrina sentada por el Alto Tribunal han motivado nuestro interés por el tema y hecho posible las reflexiones sobre las que nos vamos a extender a continuación. Para ello, es preciso referir sucintamente los hechos que dieron lugar al fallo judicial objeto del presente trabajo.

Con motivo de un grave asunto criminal en el que se vio implicada la Empresa Constructora Nueva Esperanza —se trataba de una vasta operación fraudulenta de venta de pisos que afectó a miles de personas, alcanzando por tal motivo amplia resonancia nacional— el diario vespertino *Madrid* publicó el día 15 de julio de 1967 una noticia facilitada por la Agencia «Hispania Press», según la cual se atribuía a don Andrés Marcos Simón el cargo de Gerente de dicha Empresa Constructora en Málaga y se afirmaba en grandes titulares «*que en calidad de tal se había dado a la fuga*». Ante la falsedad de la noticia, el interesado reaccionó en un primer momento mediante la publicación de un mentís en el diario *Sur*, de Málaga, ciudad en la que, como Agente de la Propiedad Inmobiliaria, desempeñaba habitualmente su actividad profesional y en la que, por consiguiente, los daños a su honorabilidad y prestigio profesional, producidos por la falsa noticia, se habían de sentir con mayor intensidad. El día 19 del mismo mes de julio el diario *Madrid* vuelve a insistir sobre el tema de las actividades fraudulentas de la citada Empresa Constructora, reiterando al respecto las falsas noticias sobre la condición de Gerente

(26) Análogo criterio sobre la imputación de daños al comportamiento de la víctima se sostiene en las Sentencias de 26 de enero de 1961 (Sala 4.ª) y 18 de abril de 1961 (Sala 3.ª).

de la misma ostentada por el señor Marcos Simón y sobre su pretendida fuga de la ciudad de Málaga. Ejercitado el correspondiente derecho de réplica por el interesado, frente al diario y frente a la Agencia de noticias, su procedencia fue parcialmente reconocida por ambas entidades periodísticas al reproducir el escrito de réplica dirigido por aquél, pero mutilando su contenido y tergiversando el sentido del mismo mediante su publicación como una simple nota de «aclaración», a la que, por otra parte, se acompañaban apostillas y comentarios en los que, sustancialmente, se volvían a reproducir las falsas noticias publicadas con anterioridad. Contra dicho proceder, el interesado acudió oportunamente en queja ante el Delegado de Información y Turismo, de Madrid, el cual resolvió desestimar su pretensión por considerar que el derecho de réplica instado por el interesado había sido plenamente satisfecho por el diario *Madrid* y por la Agencia «Hispania Press». Interpuesto recurso de alzada contra dicha resolución, fue desestimado presuntamente por silencio administrativo, y frente a dicha denegación presunta se interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante la Sala 4.ª del Tribunal Supremo, solicitando del órgano jurisdiccional la anulación de las resoluciones administrativas impugnadas y, en su lugar, la declaración de que las Empresas periodísticas citadas venían obligadas a insertar el escrito de réplica remitido a las mismas por el interesado, en las condiciones de caracteres, columna y plana establecidos por la vigente Ley de Prensa y, al propio tiempo, la condena de la Administración al pago de los daños y perjuicio causados al recurrente, que éste evaluaba en la cifra de casi trece millones de pesetas en concepto de pérdida por la anulación de varios contratos de exclusiva de venta de viviendas y locales comerciales.

Acogiendo parcialmente las razones del accionante el Tribunal Supremo estima el recurso en lo concerniente a su petición de anulación de los actos administrativos y a la declaración de la obligación de inserción de la réplica en los términos dispuestos por la legislación vigente, pero rechaza la simultánea pretensión de resarcimiento por entender que los daños invocados por el recurrente no fueron causados por la Administración.

Para una mejor inteligencia de nuestras ulteriores observaciones sobre la opinión mantenida en este caso por el Juez administrativo en materia de responsabilidad civil de la Administración, creemos oportuno reproducir por entero los fundamentos jurídicos en que se apoya el presente fallo:

«Considerando: Que ateniéndose a las pretensiones de las partes, concretadas en los suplicos de sus escritos iniciales, las cuestiones a resolver en este procedimiento se reducen a determinar si el diario *Madrid* y la Agencia «Hispania Press» están obligados o no a insertar íntegramente la nota de réplica que el actor les remitiera y resolver si el actor debe ser indemnizado o no por la Administración del Estado por los daños y perjuicios causados por la publicación de la noticia por el periódico y Agencia citada.

Considerando: Que después de publicada la noticia «El caso de *La Nueva Esperanza*—el Gerente de Málaga se ha fugado», publicado por el diario *Sur*, de Málaga; la aclaración del periódico *Madrid*, «El Gerente de Málaga», de los cuales se han hecho referencia en los Resultandos de esta Resolución, por lo que no se reproducen, el actor, haciendo uso del derecho de réplica que el artículo 58 de la Ley de Prensa le concede, dirigió una carta al diario y a la Agencia citada, para que la publicasen como réplica, enviándoles esta carta, que no excede del doble de líneas de la noticia publicada, mediante la intervención notarial extendiéndose el acta correspondiente, y a ese requerimiento el periódico dicho en su número correspondiente al 29 de julio de 1967 publica la réplica con el título «El caso de *La Nueva Esperanza*» —aclaración del Gerente de la Constructora en Málaga—, en la cual en lugar de insertar la réplica, con mayor extensión que ésta, reproduce, según dice, «las informaciones nuestras» en cuanto atañen al señor Marcos Simón, y así reproduce el artículo del día 15 de julio y el del 19 del mismo mes, y por último la petición del actor de rectificación y en forma exenta consigna «nos dice que es totalmente infundada la noticia de su fuga. Agrega que es persona honorabilísima en todos los órdenes y acreditado profesional cuyo prestigio y honorabilidad han sido puestos en entredicho por la noticia dicha. Esto le acarrea perjuicios de orden social lesivos de su buen nombre y también de orden económico. Por ello quieren que se rectifique la noticia de su fuga. «Hispania Press», con cuyo suelto periodístico se reproducen textualmente las noticias que se pretende rectificar, insistiendo en atribuirle el cargo de Gerente, tergiversando el sentido de la réplica y no publicándose ésta íntegramente.

Considerando: Que si bien es cierto que en este último artículo se emplean palabras y frases contenidos en la nota de réplica, no por ello puede decirse, como afirma la Delegación Provincial de Turismo, que ha quedado plenamente satisfecho el ejercicio del derecho de réplica, y así debió entenderlo también la Delegación Provincial cuando en el segundo inciso de la resolución expresa recurrida advierte a la Dirección del diario *Madrid* por su inadecuado proceder en la inserción de la réplica objeto de este recurso, con lo que viene a reconocer que el derecho de réplica no se llevó a efecto correcta ni legalmente.

Considerando: Que la forma en que el diario *Madrid* cumplió con la obligación de insertar la nota de réplica, haciendo historia detallada de todo lo anteriormente expuesto sobre la materia y extractando la nota de réplica en la forma que creyó conveniente, no es solamente inadecuada, como expresa la Delegación Provincial, sino manifiestamente contraria a lo dispuesto en la Ley de Prensa y en el Decreto citado de 31 de marzo de 1966, toda vez que el artículo 60 de la Ley dispone que el escrito de réplica deberá en todo caso circunscribirse al objeto de la aclaración o rectifica-

ción y su inserción deberá realizarse en la misma plana y columna y con los mismos caracteres tipográficos con que se publicó la información, que será gratuita cuando no exceda del doble del número de líneas del texto que se replica, sin que la publicación de que se trata pueda incluir, en el mismo número, comentarios o apostilla a la réplica, agregando el artículo 12 del Decreto dicho que la publicación o Agencia no podrá hacer en el escrito de réplica, modificación, intercalación, ni supresión alguna, ni incluir apostillas o comentarios al mismo, en el número en que se inserte, y como tales formalidades no se han cumplido, sino que fueron vulnerados totalmente tales preceptos, es visto que la efectividad del derecho de réplica no se ha producido por haberse hecho en forma contraria a lo ordenado por la Ley y el Decreto y, por consiguiente, el recurso contencioso-administrativo debe estimarse en este particular, conforme al número 2 del artículo 83 y artículo 84 de la Ley jurisdiccional, porque la resolución que declara cumplido el derecho de réplica en la forma efectuada infringe el Ordenamiento jurídico.

Considerando: Que la pretensión del actor de que la Administración Central le indemnice los daños y perjuicios morales y materiales causados por la publicación de la noticia de su fuga, necesariamente tiene que ser rechazada. *Los perjuicios morales y materiales, de existir, habrían sido causados por la publicación de la noticia que se dice falsa o inexacta, pero nunca pudieron causarse por el hecho de que la Delegación Provincial estime cumplido el derecho de réplica, aunque esta resolución haya sido mantenida, por silencio administrativo, por el Ministerio de Información y Turismo.* Tales indemnizaciones podrá reclamarlas el interesado, si le conviene y en la forma procedente, al causante de su daño moral y material, pero nunca a la Administración del Estado, que ninguna intervención tuvo en la publicación de la noticia productora de los mismos, por cuya razón procede desestimar el recurso en este particular, absolviendo a la Administración de tal pedimento».

## II

No hace todavía mucho tiempo, en las páginas de esta misma REVISTA se han publicado sendos y meritorios estudios sobre la vigente Ley de Prensa e Imprenta, de 18 de marzo de 1966, referido el primero de ellos a una exposición analítica de carácter global sobre las varias manifestaciones de la intervención de la Administración en esta materia, desde la óptica de su enjuiciamiento por los Tribunales contencioso-administrativos, y ceñido el segundo al análisis crítico de una de las figuras jurídicas que componen el complejo entramado de dicho texto normativo: la constituida por los derechos de rectificación y de réplica frente a la publicación de noticias falsas, deformadas, incompletas o

perjudiciales (27). Ambos trabajos, sumamente valiosos y sugestivos, por demás, entre cuyos méritos no es el menor el de haber sabido iniciar con fortuna la labor interpretativa de uno de los más recientes e importantes textos legislativos de nuestro ordenamiento, desbrozando así el camino para futuras y necesarias labores exegéticas, omiten, sin embargo, el tratamiento pormenorizado de una de las cuestiones básicas afrontadas por la citada Ley, esto es, la relativa a la responsabilidad civil en que puede incurrir la Administración del Estado por los daños causados a los particulares con ocasión de los actos dictados en el ejercicio de sus funciones interventoras en materia de prensa e imprenta. La omisión se nos antoja lícita, pues su estudio singular y detenido habría desbordado los precisos límites que los autores de aquellos trabajos se habían trazado en tales ocasiones (28). Ello no obsta para que la importancia que la cuestión reviste obligue al intérprete, en su insustituible labor de auxilio al quehacer de los Jueces, a desentrañar el contenido de la previsión legislativa de responsabilidad patrimonial de los órganos estatales encargados de velar por el exacto cumplimiento de las normas que disciplinan el ejercicio de la libertad de pensamiento a través de la palabra escrita.

Como es sabido, el artículo 2.º de la Ley de Prensa, al enumerar las limitaciones a que se ven sometidos la libertad de expresión y el derecho a la difusión de informaciones por medio de impresos, señala entre las mismas el respeto a la verdad y la salvaguardia de la intimidad y del honor personal y familiar. Las posibilidades que la prensa periódica tiene de transgredir tales limitaciones, mediante la publicación de noticias, artículos o comentarios falaces, son tan sumamente expeditivas en la lesión o perjuicio que pueden causar a la esfera jurídica —moral y patrimonial— de los particulares que el legislador ha juzgado necesario otorgar a éstos un medio de defensa rápido, eficaz y ajustado a la perentoria causación y reparación del perjuicio, con independencia de otros medios jurídicos, civiles o penales, que en defensa de sus derechos e intereses puedan ejercitar los interesados injustamente lesionados por una determinada información periodística. Tal instrumento de defensa no es otro que el derecho de réplica, regulado en el artículo 58 y siguientes de la Ley (29). En el uso de este derecho, toda persona natural o jurídica, que se estime ilegítimamente perturbada en el pacífico disfrute de su patrimonio jurídico por cualquier información escrita o gráfica de una publicación periódica, está facultada para lograr del Director de la publicación causante del perjuicio la inserción de la rectificación pertinente que, a tal efecto, le remita al inte-

(27) CLAVERO ARÉVALO: *Prensa y jurisdicción contencioso-administrativa*, núm. 50 de esta REVISTA, págs. 83 y sigs.; RIVERO YSERN: *Los derechos de rectificación y réplica en la prensa, la radio y la televisión: reflexiones a la luz de nuestro derecho positivo*, número 57 de esta REVISTA, págs. 141 y sigs.

(28) En el trabajo citado, CLAVERO alude genéricamente al tema de la responsabilidad de la Administración, al referirse en particular al deber de resarcimiento que pueden engendrar los actos de secuestro de publicaciones (Op. cit., págs. 106-109).

(29) Reglamentariamente desarrollados por Decreto 746/1966, de 31 de marzo.

resado, dentro de los plazos y en la forma señalados por la Ley y las disposiciones reglamentarias que la desarrollan.

El artículo 60 de la Ley delimita claramente los contornos definidores del derecho a replicar una información falsa y perjudicial, disponiendo en tal sentido que:

«El escrito de réplica deberá en todo caso circunscribirse al objeto de la aclaración o rectificación y su inserción habrá de realizarse en la misma plana y columna y con los mismos caracteres tipográficos con que se publicó la información, y será gratuita cuando no exceda del doble del número de líneas del texto o espacio gráfico al que se replica. La publicación de que se trate no podrá incluir en el mismo número comentarios o apostillas a la réplica» (30).

Separándose abiertamente del criterio adoptado por la legislación del siglo pasado, la nueva Ley otorga a la Administración una importante función interventora, de naturaleza arbitral, en el supuesto de que se plantee un conflicto entre el particular replicante y la entidad periodística que se niegue a insertar el escrito de réplica, o se aparte, en el cumplimiento de este deber, de los términos prescritos por la Ley (31). En efecto, frente a la falta de satisfacción de su derecho, el interesado tiene abierta la vía de su eventual reclamación, no ya ante los órganos de la jurisdicción ordinaria, sino ante los órganos del Ministerio de Información y Turismo, que dirimirán el conflicto *inter privatos* en vía administrativa, agotada la cual queda expedito el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa (32). La atribución de dicha potestad interventora a la Administración, sobre cuya conveniencia y oportunidad no vamos a entrar ahora (33), es una manifestación más del amplio abanico de controles administrativos que presiden esta materia, esencialmente administrativizada toda ella (34) por la legislación posterior al desencadenamiento de la guerra civil de 1936.

En principio, resulta evidente que la Administración puede transgredir los límites formales y sustancialmente señalados por el ordenamiento para el legítimo ejercicio de su función arbitral entre los par-

(30) Arts. 11, 12 y 13 del Decreto de 31 de marzo de 1966.

(31) Vid. RIVERO YSERN: *Los derechos de rectificación y réplica*, cit., págs. 147 y sigs.

(32) Artículo 61 de la Ley de Prensa e Imprenta: "Contra la negativa del Director de la publicación podrá el interesado acudir en queja al Ministerio de Información y Turismo, el cual, sin perjuicio de la responsabilidad que proceda y oído el Director del periódico, podrá ordenar la inserción solicitada u otra equivalente. Contra la resolución del Ministro cabrá recurso contencioso-administrativo"; arts. 17 a 23 del Decreto de 31 de marzo de 1966.

(33) Una aguda crítica de la atribución de este poder arbitral a la Administración, en RIVERO YSERN: *Los derechos de rectificación y réplica*, cit., pág. 169.

(34) Cfr. CLAVERO ARÉVALO: *Prensa y jurisdicción contencioso-administrativa*, citado, páginas 95-96, en donde se enuncian con detalle las distintas modalidades y actos de intervención administrativa sobre esta materia.

ticulares litigantes, y puede ocurrir también que a dicha transgresión se acompañe la causación de un perjuicio antijurídico a cualquiera de aquéllos. Por ello, resulta forzoso admitir, por hipótesis, que siempre que tengan lugar estas dos formas de infracción del ordenamiento, el particular interesado puede acudir a los Tribunales contencioso-administrativos en demanda de anulación del acto arbitral ilegal y de condena a la Administración al resarcimiento del daño causado.

### III

1. Importa, pues, examinar ahora en qué medida la Administración puede ser declarada civilmente responsable de los daños causados a un particular con motivo de una información periodística falaz y perjudicial, sancionada ilegítimamente por la Administración al decidir en sentido desestimatorio la reclamación presentada ante la misma por el replicante fallido. En otros términos, la cuestión se limita a determinar si un acto administrativo de carácter arbitral, dictado ilegítimamente, puede producir o no una lesión en el patrimonio de un particular, que revista los caracteres señalados por el ordenamiento para poder ser calificada como lesión resarcible a cargo de la Administración.

La primera razón que podría oponerse al pleno sometimiento de los actos arbitrales administrativos a las normas generales sobre responsabilidad civil de la Administración tendría como fundamento el temor a que una excesiva generalización de los supuestos de daños a los particulares, generadores del deber de resarcimiento por parte de la Administración, imponga un gravamen tan oneroso en los presupuestos de los entes públicos que obligue a éstos, bien a una paralización de las funciones que el ordenamiento pone a su cargo, bien a un incremento constante de la presión fiscal, que redundaría, en definitiva, en detrimento de los propios administrados.

Esta razón, esgrimida al margen de toda contemplación de los textos positivos que disciplinan concretamente la responsabilidad de la Administración, y cuya naturaleza es más bien política y metajurídica, debe ponerse en relación con un factor que ha estado gravitando a lo largo de toda la evolución del instituto resarcitorio y que ha condicionado su propia configuración dentro de la esfera jurídico-pública. Dicho factor no es otro que el predominio de la doctrina civilista de la culpa, según la cual ningún sujeto jurídico puede ser declarado responsable de un daño si, en su causación, no ha habido un comportamiento culpable. La inexistencia de culpabilidad en la conducta del autor excluía terminantemente toda responsabilidad patrimonial, debiendo ser soportado el daño producido exclusivamente por la víctima del mismo. Pues bien, la incorporación de tal doctrina iusprivatista al campo del Derecho público implicó el acantonamiento de las hipótesis posibles de responsabilidad de la Administración a los supuestos de daños causados por su actividad material, vale decir, por actos de ejecución material o por

la gestión de servicios públicos materiales, quedando excluidos normalmente de la disciplina resarcitoria los actos jurídicos dictados por la Administración en aplicación del Derecho objetivo.

El fenómeno aludido es fácilmente observable en Francia. Frente al arbitrario privilegio de inmunidad patrimonial, heredado del Antiguo Régimen y ligado a la idea de incompatibilidad entre los principios de soberanía y de responsabilidad, la jurisprudencia del Consejo de Estado francés inicia un paulatino e ininterrumpido proceso de control y sometimiento de los poderes públicos al instituto resarcitorio. En una primera etapa, y en virtud precisamente del absoluto predominio de la doctrina de la culpa, el Juez administrativo, a través del proceso de diferenciación, dentro de la genérica actividad administrativa, entre actos de autoridad y actos de gestión, comienza a dictar fallos de condena de la Administración al resarcimiento de los particulares, en los supuestos de daños causados por la gestión material de algún servicio público o por actos u operaciones de ejecución llevados a cabo por algún agente público, únicos supuestos en los que cabía apreciar un comportamiento culpable al que se podía imputar el daño producido. Se trataba, por consiguiente, de daños accidentales provocados por la negligencia o la impericia de algún agente en su actividad de gestión material de un servicio público, o bien por la «culpabilidad» institucional del funcionamiento del servicio (*faute de service*) (35). Articulado, desde sus orígenes, el instituto de la responsabilidad de los entes administrativos en torno a la figura del agente, parecía lógico limitar las hipótesis de responsabilidad pública a los daños causados por la actividad material culpable de algún funcionario o agente público o por el funcionamiento culpable (*faute*) de algún servicio público *strictu sensu*. Los actos jurídicos de la Administración quedaban, pues, fuera del campo de la responsabilidad extracontractual, no solamente porque la mayoría de ellos constituían actos de imperio (*actes d'autorité*) o de pura administración, exentos de todo control judicial, sino también porque en su emanación no era posible detectar culpa alguna.

Configurada ya en el Derecho positivo la responsabilidad civil de la Administración como una responsabilidad de carácter objetivo —desvinculada, por tanto, de la existencia o no de culpabilidad en la conducta de algún funcionario—, según la cual tanto los actos administrativos como la actividad material de los entes administrativos operan a modo de simples hechos jurídicos lesivos de la esfera patrimonial de un tercero, podría temerse, en principio, que toda anulación de un acto administrativo ilegítimo implicase el necesario e inevitable deber de resarcimiento a cargo de la Administración. Un reflejo positivo de semejante temor lo podemos encontrar en el párrafo 2.º del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico, en donde, al señalar que «la simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales contenciosos de las resoluciones administrativas, no presupone derecho a indemnización», el legislador ha pretendido disipar toda duda acerca de una excesiva cober-

(35) Vid. BENOIT: *Le Droit administratif français*, Paris, 1968, págs. 677 y sigs.

tura resarcitoria por parte de los entes públicos. La matización legal resulta, sin embargo, ociosa, pues no puede caber duda alguna de que un acto administrativo anulado por ilegalidad, pero que no haya causado una lesión resarcible (daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas), no podrá engendrar nunca el derecho del interesado a ser indemnizado de una lesión inexistente (36). Con todo, el legislador ha creído oportuno dejar a salvo la reserva anterior, y en ella puede detectarse, a nuestro juicio, una clara reminiscencia de aquel modo de contemplar a la Administración como responsable solamente de los daños causados en el ejercicio de sus actividades y servicios materiales. Naturalmente, esta concepción restrictiva no ha tenido nunca en nuestro ordenamiento ninguna apoyatura legal, ni mucho menos la tiene hoy en que el mismo legislador ha adoptado la fórmula más amplia y genérica que podría imaginarse, para abarcar en el ámbito de la responsabilidad civil de la Administración todos los daños ocasionados por su actividad típica o institucional, cualquiera que sea la forma —actos jurídicos, actos materiales u operaciones administrativas— bajo la cual aquélla se manifieste. Su fundamento, repetimos, debe buscarse en la instintiva relucencia a admitir, de acuerdo con una elemental interpretación *secundum legem*, una responsabilidad tan amplia, genérica y objetiva de los entes públicos como la señalada por la Ley para todos los daños causados por el funcionamiento de todo tipo de servicios públicos, esto es, incluso por los actos jurídicos dictados en aplicación o interpretación del Derecho objetivo, como son, entre otros, los actos administrativos arbitrarios dictados para dirimir conflictos entre particulares en materia de prensa.

Finalmente, podría argüirse en contra de la admisión de dicha responsabilidad —ciñéndonos ahora al caso concreto que nos ocupa— que cuando la Administración del Estado dicta un acto arbitral resolutorio, en vía de petición o de recurso, de un conflicto planteado entre un particular replicante fallido y una entidad periodística, y dicho acto resulta posteriormente anulado por el Juez administrativo, ningún deber de resarcimiento puede alcanzar a la Administración por los eventuales daños que la publicación de la noticia falsa y perjudicial origen del litigio *inter partes privatas*, hubiese podido causar en el patrimonio del replicante, porque en tal caso la Administración queda al margen del fenómeno jurídico de imputación, dado que su actividad arbitral ejercitada ilegalmente no ha podido ser la causa de aquellos daños. En otras palabras, el juicio de responsabilidad civil no puede recaer sobre el acto administrativo arbitral, porque entre éste y el daño sufrido por el particular no se da la necesaria relación de causa a efecto. Dicha relación causal no rebasa la esfera de las actividades privadas, esto es, sólo puede establecerse entre la publicación de la noticia lesiva por el

(36) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, pág. 1.138.

Una correcta interpretación del alcance que debe darse al citado párrafo 2.º del artículo 40 L. R. J., en la Sentencia de la Sala 4.ª, de 23 de febrero de 1966.

periódico (causa) y la injustificada merma patrimonial padecida por el particular aludido como consecuencia directa de aquella publicación (efecto).

La contendencia y rigor aparente del argumento parecen hacerlo virtualmente inatacable. Nuestro Tribunal Supremo ha debido percatarse de ello, según vimos, hasta el extremo de invocarlo como el único motivo válido, a su juicio, para desestimar la acción de resarcimiento en el caso de autos que dio lugar a la sentencia que estamos comentando. En seguida veremos cómo la consistencia del razonamiento jurisprudencial es más aparente que real, puesto que el análisis desarrollado en el caso concreto planteado adolece de cierta superficialidad, la cual condujo al Juez a no tomar en consideración el eventual poder causal que el acto administrativo ilegal, dictado por la Administración en el uso de su potestad arbitral, pudo tener en la producción del daño final sufrido por el particular recurrente.

2. No vamos a extendernos en una prolija refutación del primero de los argumentos estudiados, cuya eficacia podría afectar, de admitirse, no sólo al supuesto de daños que constituye el objeto específico de nuestro trabajo, sino también a la mayor parte de las hipótesis de lesiones patrimoniales causadas por la creciente actividad administrativa. El peligro de un agigantamiento de la carga resarcitoria de los entes públicos frente a los particulares no parece, ciertamente, demasiado fundado a la luz de nuestra concreta realidad administrativa. Dicho peligro está muy lejos de condicionar la salud financiera de nuestra Administración y de suponer una carga insoportable que pueda desencadenar, a corto plazo, un aumento sensible de la presión fiscal o una reducción inevitable de las actividades administrativas socialmente más beneficiosas. Pero, en cualquier caso, si tales peligros existieran —y, sin duda, su amenaza resulta mucho más concreta y actual dentro del ámbito de la actividad expropiatoria que en el del instituto resarcitorio— las limitaciones cuantitativas (de la suma resarcitoria a satisfacer al particular lesionado) o cualitativas (de determinados supuestos de hechos lesivos provocados por la actividad de la Administración y excluidos de la disciplina indemnizatoria) de la responsabilidad civil de la Administración, no parecen ser el cauce más idóneo para lograr su desaparición, pues, aparte de poder dar ocasión a flagrantes injusticias comparativas (la Administración respondería *más* en unos casos que en otros análogos y, en algunos otros supuestos de daños, no respondería en absoluto), se olvida con estas medidas limitativas, a cuya adopción puede sentirse inclinado el propio Juez administrativo, que las hipótesis singulares de responsabilidad civil en que pueden incurrir los sujetos públicos se refieren, no tanto a medidas globales de intervención sobre la realidad económico-social, que pueden afectar a la generalidad de los ciudadanos o a sectores muy amplios de la sociedad, sino a relaciones muy concretas entre un particular o un reducido grupo de particulares y la Administración pública (37). La óptica del instituto

(37) Cfr. DUNI: *Lo Stato e la responsabilità patrimoniale*, cit., pág. 172.

resarcitorio no rebasa el concreto y limitado campo de la relación jurídica extracontractual que ha venido a crearse entre un ciudadano y un ente público por efecto de una actividad lesiva de este último, y, por consiguiente, el problema del resarcimiento de aquél debe ser enfocado y resuelto desde la misma perspectiva de la relación intersubjetiva creada, de acuerdo —como es obvio— con los también muy concretos datos normativos vigentes en un determinado ordenamiento positivo.

Sobre tales datos debe volcarse la atención del intérprete y, por consiguiente, parece oportuno que dirijamos ahora hacia ellos nuestro estudio con el fin de conocer el posible alcance de la responsabilidad civil en que puede incurrir la Administración por los daños causados a los particulares con ocasión de los actos arbitrarios dictados en materia de prensa. A la vista de los preceptos reguladores de la responsabilidad civil que se contienen en la Ley de Prensa, ¿es posible incluir dentro de las hipótesis legales generadoras del deber de resarcimiento los actos ilegítimos dictados por la Administración en el ejercicio de su potestad arbitral, o debe estimarse, por el contrario, que tales actos desbordan el marco de las previsiones legales, porque los daños que se hayan podido producir no rebasan el límite de la previa relación extracontractual *inter privatos*? He aquí los términos en que queda teóricamente planteado el problema, que ha sido objeto de enjuiciamiento concreto y de resolución negativa por nuestro Tribunal Supremo en el fallo que estamos comentando.

La Ley de Prensa e Imprenta contiene un capítulo —el último de los diez en que se divide dicha Ley— dedicado a regular las distintas clases de responsabilidad y de sanciones a que pueden dar origen las infracciones al ordenamiento de prensa. En lo que concierne a la responsabilidad, el artículo 63, primero de los preceptos del citado capítulo X, dispone con carácter general que:

«La infracción de las normas que regulan el régimen jurídico de Prensa e Imprenta dará origen a la responsabilidad penal, civil o administrativa que proceda».

Y en el párrafo 4 del artículo 65 se prevé concretamente la aplicación del instituto resarcitorio a la Administración del Estado, mediante una cláusula de reenvío al régimen general establecido por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado:

«La responsabilidad patrimonial del Estado y la de las autoridades y funcionarios en relación con los actos que regula la Ley de Prensa e Imprenta se regirá por lo dispuesto en el título IV de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado».

Con estos dos preceptos, el legislador ha venido a completar el marco de garantías jurisdiccionales otorgadas a los particulares al derogar, en la disposición derogatoria única, el apartado b) del artículo 40 de la

Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (38). La explícita declaración legal de que a la Administración le son también aplicables las normas generales sobre responsabilidad patrimonial, en los supuestos de daños que el ejercicio de sus potestades sobre la prensa cause a los administrados, es perfectamente coherente con el principio, tanta veces reiterado en la propia Ley de Prensa (arts. 30, 51, 61, 71 y la disposición derogatoria citada), de la plena sujeción de los actos administrativos dictados en esta materia al control jurisdiccional de los Tribunales contencioso-administrativos. Pues, en efecto, si la Ley de Prensa ha estimado necesario, en beneficio del sistema general de garantías de los particulares, eliminar este reducto de inmunidad administrativa, abriendo la vía de su fiscalización judicial, ninguna razón había para que el control contencioso-administrativo sobre los actos de prensa no fuese tan completo como el previsto con carácter general en los artículos 42, 79 y 84 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (39), esto es, no limitado a la simple anulación de los actos ilegítimos, sino extendido al ejercicio genuino de la función judicial consistente en el restablecimiento de situaciones jurídicas individualizadas vulneradas por los órganos administrativos de prensa, adoptando para ello todas las medidas adecuadas, y entre éstas la condena al resarcimiento de los daños antijurídicos causados. En tal sentido, señala con buen criterio CLAVERO que «la intervención de la Administración en materia de prensa será causa en ocasiones de responsabilidad, sobre todo si el acto administrativo se recurre y es anulado, por contrario al Ordenamiento jurídico. Si en tales casos el acto ha producido un daño indemnizable, la acción de responsabilidad debe prosperar sin necesidad de nueva pretensión, sino acumulada al recurso contra el acto ilegal» (40).

Mas, para poder entrar en el análisis del criterio sostenido por el Supremo en el presente caso, es preciso dilucidar previamente si la genérica declaración de responsabilidad patrimonial contenida en la Ley de Prensa se extiende también a los actos administrativos arbitrales de naturaleza cuasijurisdiccional, en los que la Administración no es parte en el litigio planteado ni tiene un interés propio en su resolución, o, por el contrario, se limita tan sólo a los actos dictados en el ejercicio de su potestad de policía *stricto sensu* sobre la prensa.

Pues bien, a nuestro juicio, tanto la inserción sistemática de los artículos 63 y 65 de la Ley de Prensa, dentro del contexto general de este texto legal, como su propia dicción literal obligan al intérprete a pronunciarse por una respuesta afirmativa. En efecto, las normas reguladoras de la responsabilidad penal, civil y administrativa en que, según

(38) En otros preceptos singulares de la Ley de Prensa se señala igualmente el libre acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa: así, en los artículos 30, 51, 61 y 71

(39) *Artículo 42 L. J.*: "La parte demandante legitimada conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 28 podrá pretender, además de lo previsto en el artículo anterior el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda".

(40) *Prensa y jurisdicción contencioso-administrativa*, cit., págs. 106-107.

los casos, pueden incurrir los particulares, la Administración y los funcionarios, por las infracciones que cometan del régimen jurídico de prensa e imprenta, vienen sistemáticamente articuladas como apéndice o corolario del conjunto de derechos y deberes de los particulares y de potestades de la Administración que introduce la Ley de Prensa. El mecanismo de la responsabilidad jurídica, en sus distintas manifestaciones, cubre por completo el régimen de la información escrita y acompaña, como una consecuencia natural, a toda actividad ilegal de cualquiera de los sujetos (administrados, Administración y funcionarios) afectados por el ordenamiento sectorial de la prensa e imprenta. Por este motivo, a la hora de definir positivamente la responsabilidad de tales sujetos, la Ley se refiere genéricamente, en su artículo 63 a «la infracción de las normas que regulan el régimen jurídico de Prensa e Imprenta» y, más concretamente, en el momento de declarar la responsabilidad civil de la Administración y de los funcionarios, alude a «los actos que regula la Ley de Prensa e Imprenta».

Pues bien, parece evidente que ambas determinaciones legales alcanzan de plano a los actos que el Ministerio de Información y Turismo pueda dictar en el ejercicio de su función de arbitraje entre una empresa periodística y un particular que desee hacer valer su derecho de réplica, puesto que, por una parte, tales actos administrativos son sin lugar a dudas de aquellos que tienen su habilitación positiva y su disciplina concreta en la Ley de Prensa e Imprenta, y, por otra, es claro que en su emanación el citado Departamento ministerial ha podido vulnerar las normas de este ordenamiento singular. En consecuencia, es preciso sostener que si por efecto de actos arbitrales ilegales dictados en materia de prensa un particular ha sufrido una detracción en su patrimonio —detracción que comprende, como es obvio, tanto el daño emergente como el lucro cesante—, la Administración del Estado está obligada a resarcir a la víctima del daño.

Si la misma diaphanidad de los preceptos legales a que acabamos de referirnos no bastase para corroborar la anterior interpretación, podríamos traer a colación en su apoyo un argumento de carácter funcional, directamente inspirado en el sistema de principios generales vigentes en materia de responsabilidad civil de la Administración. La Ley de Prensa, al regular el ejercicio del derecho de réplica de los particulares frente a la publicación de noticias falsas y perjudiciales por los órganos de la prensa periódica, atribuye a la Administración del Estado un papel de árbitro en las controversias que puedan suscitarse entre unos y otros, creando en tal sentido una de las varias funciones administrativas cuya competencia viene otorgada en bloque, por el artículo 8.º de la propia Ley, al Ministerio de Información y Turismo (41). Se trata, por consiguiente, de una verdadera y propia función arbitral entregada a los órganos administrativos, que de este modo no solamente suplantán provisionalmente al órgano judicial naturalmente encargado de sustanciar

(41) *Artículo 8 de la Ley de Prensa*: "Corresponde al Ministerio de Información y Turismo el ejercicio de todas las funciones administrativas contenidas en esta Ley"

los litigios entre sujetos privados, sino que, además, al ejercitarse dicha función a través de actos administrativos, tiene la virtud de provocar —como ha observado acertadamente PARADA— «una alteración de la jurisdicción naturalmente competente por razón de las partes realmente afectadas y de la cuestión discutida» (42), transfiriéndose dicha competencia de la jurisdicción civil a los Tribunales contencioso-administrativos.

La progresiva expansión de las funciones de arbitraje (43) encomendadas a la Administración, que constituye uno de los fenómenos más característicos del moderno Derecho administrativo, no ha dejado de encontrar una simultánea hostilidad crítica entre los autores, sobre todo por lo que concierne al empleo cada vez mayor de la técnica arbitral administrativa en aquellos sectores en que los conflictos *inter privados* ni directa ni indirectamente pueden comprometer el interés público (44). Uno de estos sectores es, en rigor, el de la información periódica. Evidentemente, no parece que el interés colectivo se vea seriamente afectado porque un particular estime que su derecho a replicar una determinada noticia periodística no ha sido oportunamente satisfecho, ni tampoco parece que a la Administración importe gran cosa cuál sea el resultado del conflicto a dirimir entre los sujetos privados interesados. Pero si la Administración carece de interés en la resolución del caso controvertido, no ocurre lo mismo con los particulares afectados, puesto que los efectos de la intervención dirimente de los órganos administrativos pueden no limitarse tan sólo al estrecho círculo conflictual creado en torno a un determinado escrito de réplica, sino que además pueden eventualmente incidir de forma lesiva sobre la integridad patrimonial a que tiene derecho el particular replicante.

Pues bien, es aquí donde, a mi juicio, puede jugar un importante papel la garantía y la sanción ofrecidas por el instituto de la responsabilidad patrimonial. La eficacia intimidante y preventiva contra la causación de posibles daños que la responsabilidad civil comporta puede servir, en este caso, como freno o paliativo a la alteración introducida por la Ley de Prensa en el sistema de garantía inherente a las normas que regulan relaciones entre particulares, actuando la sanción resarcitoria como una constante admonición a los órganos administrativos de que su exorbitante función de arbitraje debe ajustarse estrictamente—al igual que las demás funciones administrativas de control y vigilancia sobre la prensa— a lo dispuesto por el régimen jurídico de prensa, porque, en caso contrario, los posibles vicios de ilegitimidad de los actos

(42) PARADA: *Derecho administrativo, Derecho privado y Derecho garantizador*, número 52 de esta REVISTA, 1967, pág. 83.

(43) Además de los supuestos citados por PARADA (op. cit., pág. cit.), se podrían mencionar, entre las manifestaciones de esta función arbitral *inter privados* en nuestro Derecho, las siguientes: los actos de reparcelación urbanística, la fijación de cupos por la C. A. T. en los mercados de productos contingentados, la fijación de indemnizaciones en los casos de salvamento de nave, la fijación de indemnizaciones por los daños causados por empresas concesionarias de aprovechamiento de pantanos o embalses, etc.

(44) PARADA: *Derecho administrativo*, cit., págs. 82 y sigs.

administrativos arbitrales pueden originar no sólo su anulación por los Jueces administrativos (lo que, en rigor, muy poco puede importar al Ministerio de Información y Turismo, habida cuenta que el fondo de la *litis* decidida por una simple sentencia de anulación en materia de réplica interesa fundamentalmente a los particulares en conflicto, esto es, al replicante fallido y a la empresa periodística), sino también la condena al resarcimiento de la lesión que su ilegal actuación de arbitraje haya podido causar en la esfera jurídico-patrimonial de cualquiera de los sujetos privados interesados.

De otra parte, la responsabilidad civil de la Administración por actos arbitrales cuenta con un importante precedente en nuestro ordenamiento, que presenta además la particularidad de referirse a un supuesto en que la actividad administrativa de arbitraje crea, junto al perjuicio de uno de los particulares interesados, un correlativo y simultáneo beneficio económico de los demás particulares afectados por aquélla, lo que, en principio, podría haber justificado la atribución de la carga resarcitoria exclusivamente a los beneficiarios del acto arbitral. Dicho precedente normativo de responsabilidad civil de la Administración es el señalado en el artículo 226 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana, según el cual:

«Los actos de reparcelación no serán recurribles jurisdiccionalmente a los efectos de obtener su anulación o revocación; pero se podrán impugnar, en cuanto causaren estado, ante los Tribunales Provinciales contencioso-administrativos, con objeto de que declaren si existe lesión en más del sexto para el recurrente y, si procediere, la *responsabilidad civil de la Corporación u Organismo que los hubieren aprobado* y, en su caso, también la del funcionario correspondiente» (45).

3. A la vista de cuanto hemos sostenido hasta aquí, podemos tornar ya al estudio del supuesto concreto de daños contemplado por la Sentencia de la Sala 4.ª, con el fin de determinar hasta qué punto son aplicables a dicho supuesto los criterios favorables a la estimación de la responsabilidad civil de la Administración pretendida por el recurrente. Para ello creemos conveniente deslindar los aspectos incontrovertidos en la cuestión contenciosa planteada de aquellos otros que resultan más problemáticos y cuestionables.

Los aspectos evidentes e incuestionables de la *litis* planteada entre el recurrente y la Administración, en lo que atañe a la pretensión de resarcimiento, son los siguientes:

---

(45) Vid. arts. 81 y 213 L. S. y 26 del Reglamento de reparcelaciones (Decreto 1.006/1966, de 7 de abril). En los casos en que la Administración resulte, efectivamente, condenada al resarcimiento del particular lesionado en más de un sexto, podrá siempre disponer de la acción de enriquecimiento injusto frente a los demás particulares beneficiados por los actos reparcelatorios; Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, cit., págs. 1.203 y sigs.

1.º La existencia de una lesión en el patrimonio del recurrente, concretada en la detracción pecuniaria sufrida por la anulación de varias exclusivas de venta de inmuebles, de las que era titular en su calidad Agente de Propiedad inmobiliaria; lesión que el recurrente cifraba en cantidad aproximada de trece millones de pesetas.

2.º El carácter antijurídico de la lesión, en el sentido de que el recurrente no tenía el deber jurídico de soportarla, y, por consiguiente, susceptible de resarcimiento a través de su imputación al causante del hecho dañoso.

3.º La existencia, dentro del ciclo de causación de la lesión patrimonial, de dos hechos que han podido concurrir, en hipótesis, a la producción del daño final del recurrente: a) la inserción de la noticia falsa en el diario, y b) los actos arbitrales viciados de ilegitimidad, mediante los cuales la Administración, al desestimar la fundada reclamación del replicante, dio en sancionar el proceder lesivo e ilegal del diario.

4.º La afirmación de la responsabilidad civil de la Administración, por aplicación de los principios contenidos en los artículos 63 y 65 de la Ley de Prensa y 40 de la Ley de Régimen Jurídico, en el supuesto hipotético de que entre los actos arbitrales, ilegítimamente dictados por los órganos del Ministerio de Información y Turismo, y la lesión final del recurrente exista un suficiente nexo causal, de tal manera que se pueda predicar abiertamente que todos o, al menos, parte de los daños sufridos por el recurrente han sido una consecuencia directa de aquellos actos.

El aspecto cuestionable del supuesto de daños se deduce, precisamente, de la anterior afirmación. Es decir, una vez demostrado que la Administración puede ser declarada responsable por los daños que se deriven del ejercicio de su ilegítima actividad arbitral, es menester probar que, en el caso concreto que nos ocupa, se da efectivamente la relación de causalidad necesaria para poder imputar los daños alegados por el recurrente, o parte de ellos, a los actos ilegítimos anulados por el Juez del contencioso.

El problema debe centrarse, por consiguiente, en el estudio de la noción de causalidad, que es precisamente el terreno en el que se ha situado el Tribunal Supremo para rechazar la pretensión del recurrente. La perspectiva utilizada por el Juez es absolutamente correcta, puesto que no trata de negar la dogmática posibilidad de que la Administración pudiera resultar responsable de daños causados por su actividad arbitral, ni trata siquiera de invocar como fundamento de su fallo desestimatorio la inexistencia de un comportamiento culpable, como ha hecho en pretéritas ocasiones, según vimos, sino que se limita a declarar, muy sumariamente por cierto, que en el presente caso (y, eventualmente, en otros idénticos o análogos al mismo), la actividad de la Administración no ha sido, ni ha podido ser la causa del daño. «Los perjuicios morales y materiales, de existir, habrían sido causados —afirma la Sentencia— por la publicación de la noticia que se dice falsa o inexacta, pero *nunca pudieron causarse* por el hecho de que la Delegación Provincial [de Información y Turismo] estime cumplido el derecho de

réplica, aunque esta resolución haya sido mantenida, por silencio administrativo, por el Ministerio de Información y Turismo. Tales indemnizaciones podrá reclamarlas el interesado, si le conviene, y en la forma procedente, *al causante de su daño moral y material*, pero nunca a la Administración del Estado, que ninguna intervención tuvo en la *publicación de la noticia productora de los mismos*».

La tesis negativa del Supremo se resume, por tanto, en las tres siguientes proposiciones:

1.ª La única causa posible de los presuntos daños es la publicación de la noticia falsa por el diario.

2.ª La Administración es ajena a la publicación de la noticia; luego no ha podido contribuir con sus actos ilegales a la producción del daño.

3.ª El resarcimiento debe pedirse frente al único causante del daño, esto es, frente a la empresa periodística, ante los Tribunales ordinarios.

En virtud de estas tres declaraciones, formuladas por el Juez del contencioso en forma axiomática, y exentas, en consecuencia, de todo razonamiento probatorio, el particular recurrente ha visto frustradas sus fundadas esperanzas de reparación *in poecunia* del sensible quebranto padecido en su patrimonio por la acción conjunta de un diario poco escrupuloso en el control de la veracidad de sus informaciones y de unos órganos administrativos proclives a desbordar los límites señalados por la Ley para el legítimo ejercicio de su función arbitral, ganando en compensación, y al cabo de año y medio de haberse producido los hechos dañosos, una retórica y escasamente eficaz declaración de anulación que, en modo alguno, podrá reintegrarle en la situación jurídica disfrutada con anterioridad a la producción de los hechos lesivos. Al propio tiempo, se ha perdido una buena ocasión, la primera que se les presentaba a los Jueces del contencioso desde la entrada en vigor de la Ley de Prensa, de aplicar las normas generales y específicas sobre responsabilidad civil de la Administración en esta novísima parcela del quehacer administrativo arbitral entre particulares afectados por el régimen de Prensa e imprenta; y, de otro lado, el momento y la ocasión deparada por el sugestivo recurso contencioso planteado por el replicante eran propicios para que el Alto Tribunal intentase enriquecer su doctrina en una materia tan sumamente importante como es, dentro del sistema general de garantías de los administrados, la responsabilidad de la Administración, admirablemente disciplinada por el legislador, pero carente todavía de suficiente desarrollo y aplicación jurisprudencial.

Por este motivo, creemos conveniente aportar unas reflexiones finales en torno al concepto de relación de causalidad, mediante las cuales confiamos poder contribuir al esclarecimiento y adecuada interpretación de uno de los elementos sustantivos del instituto resarcitorio. Reflexiones que, resulta obvio declararlo, carecen de toda pretensión dogmática definitiva, que sería, en todo caso, absolutamente vana e ilusoria en un terreno como éste eminentemente pragmático, sino que, partiendo del caso concreto, quieren sólo poder ayudar a futuras interpretaciones y

aplicaciones de la noción de causa en supuestos de daños análogos o similares al que ahora nos ocupa.

#### IV

1. La relación de causalidad, en cuanto elemento necesario de la responsabilidad civil de todo sujeto jurídico, ha sido objeto de muy escasa atención entre los autores. Incluso en los trabajos monográficos, dedicados al instituto resarcitorio, los problemas planteados en torno al concepto del hecho causal ocupan un lugar muy secundario y, en general, puede afirmarse que su tratamiento doctrinal se mueve más en el terreno de la pura intuición pragmática que en el de los razonamientos teóricos y abstractos (46). Ello se debe, en gran medida, a la propia naturaleza del concepto de relación causal, difícilmente reconducible a una fórmula genérica y válida para todos los supuestos de daños extracontractuales (47). Por otra parte, el mismo legislador ha soslayado siempre cualquier referencia normativa al tema de la causalidad (48), abandonando su disciplina y aplicación concretas a la labor de los jueces. Sin embargo, no puede decirse tampoco que éstos hayan elaborado un cuerpo de doctrina sobre el concepto de causa del daño que permita extraer del mismo unos principios uniformes y comunes a todas las hipótesis de lesiones resarcibles extracontractuales. El examen y solución de cada caso concreto ha conducido, por el contrario, a los Jueces a tratar el problema de la causa como una simple cuestión fáctica, poco propicia, por tanto, a la enunciación y utilización de principios dogmáticos generales (49). Ante los supuestos concretos de daños en que se ha suscitado el problema de la causalidad, Los Tribunales se han limitado, como regla general, a declarar la existencia o inexistencia del nexo causal discutido, sin preocuparse de apoyar sus declaraciones en razones teóricas, y un buen testimonio de esta manera de proceder jurisprudencial nos lo ofrece en concreto la Sentencia que estamos comentando. Esta actitud jurisprudencial, bien que justificada en cierto modo por la misma pragmaticidad de la materia, no deja de ofrecer aspectos negativos, en cuanto que conduce a la adopción de fallos contradictorios en supuestos de daños de naturaleza idéntica o análoga.

A nuestro juicio, el mismo carácter elástico y flexible que presenta el tema de la relación causal no debe ser un obstáculo insuperable a

(46) Vid. CHAPUS: *Responsabilité publique et responsabilité privée*, París, 1967, página 430.

(47) Vid. TRIMARCHI: *Causalità e danno*, Milano, 1967, pág. 2 y siguientes.

(48) Véanse, en tal sentido, las fórmulas empleadas por el legislador español en los artículos 1.902 C. C., 121 L. E. F. y 40 L. R. J.

(49) MAZEAUD y TUNC: *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle*, II, 5.ª ed., París, 1.958, págs. 624; DUNI: *Lo Stato e la responsabilità patrimoniale*, cit., pág. 97; FORCHIELLI: *Il rapporto di causalità nell'illecito civile*, Padova, 1960, págs. 51 y sigs.

la formulación de ciertas consideraciones de orden sistemático que sirvan de pauta, precisamente, para la decisión de los casos concretos. Si la Ley no nos dice, en efecto, en qué consiste la causa de un daño y cuál sea el tipo de relación concreta que debe existir entre un determinado daño y el hecho o hechos que hayan podido producirlo, la determinación de su contenido y alcance teóricos constituye una exigencia insoslayable en toda labor interpretativa y constructiva sobre el instituto de la responsabilidad civil. Y esta exigencia resulta más evidente, si cabe, en el campo que a nosotros más nos interesa, esto es, en el de la responsabilidad civil de la Administración, puesto que al configurarse ésta en nuestro Ordenamiento —análogamente a lo que ocurre en los Derechos italiano y francés— como una responsabilidad de naturaleza objetiva, en la que el criterio tradicional de la culpa ha sido sustituido por el criterio del riesgo o de la titularidad del servicio público, el elemento de nexo causal existente entre el funcionamiento del servicio y la lesión patrimonial pasa naturalmente a constituir el dato determinante de la imputación de daños a la Administración. Lo mismo ocurre en el campo de la responsabilidad extracontractual entre sujetos privados, cuando el criterio elegido por el legislador es también el criterio objetivo del riesgo. En tal sentido han observado con acierto MAZEAUD y TUNC, que «en la teoría del riesgo, que rechaza la culpa como condición de la responsabilidad civil, el análisis del nexo de causalidad juega un papel primordial, ya que, al no tener los Jueces la posibilidad de apoyarse en la conducta del demandado en orden a desestimar las acciones que juzgan inoportunas, no les resta, sino negar la existencia de un vínculo causal entre el hecho del demandado y el daño. *C'est sur l'existence du lien de causalité que se trouve alors centré le problème de la responsabilité* (50).

2. Ante todo, es menester observar que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el concepto de causalidad no se identifica con su equivalente, en el plano filosófico, de causalidad natural. En términos jurídicos, y en presencia de un determinado fenómeno lesivo, el elemento de la causalidad trata de afrontar y resolver simultáneamente tres órdenes de cuestiones (que, con toda evidencia, no se plantea bajo un prisma puramente filosófico o natural): de un lado, la necesidad de proteger a la víctima de su suceso dañoso, reintegrándola en su primitiva situación jurídica patrimonial, mediante el oportuno resarcimiento pecuniario; de otro, la paralela necesidad de limitar, dentro de la infinita cadena de hechos y de precedentes causales, de la que al daño final de la víctima vendría a ser un puro resultado necesario, algunos hechos que cobran especial relevancia en función de las exigencias de resarcimiento planteadas por el caso concreto de daños; y, finalmente, la necesidad de limitar las consecuencias o efectos dañosos atribuidos a un determinado hecho causal (51).

(50) MAZEAUD: *Leçons de Droit civil*, II. Paris, 1956, pág. 510.

(51) Cfr. TRIMARCHI: *Causalità*, cit., pág. 24; DUNI: *Lo Stato e la responsabilità patrimoniale*, cit., págs. 101-102.

En lo que concierne a la primera de las tres cuestiones mencionadas, el límite del concepto de causalidad jurídica vendrá señalado por aquellos daños que habrían de haberse producido en todo caso, incluso faltando el hecho lesivo del demandado, debiendo quedar por tal motivo definitivamente a cargo de la víctima (52). Tales son los supuestos de fuerza mayor, de los que no puede predicarse, en rigor, la existencia de una causa jurídica de un daño imputable a un sujeto responsable. Por ello, como señala TRIMARCHI, el concepto del hecho causal «debe partir del hecho que constituye la fuente de responsabilidad: en las hipótesis de responsabilidad por actos ilícitos será un acto personal del responsable, mientras que en las hipótesis de responsabilidad por riesgo se tratará de un hecho comprendido dentro de la esfera de riesgo objetivamente atribuido al responsable» (53). En tal sentido, se podría definir la causalidad jurídica como *la relación existente entre un daño resarcible y el hecho que constituye la fuente normativa de responsabilidad*.

A la vista de esta definición y de las observaciones anteriores, el problema de la causalidad jurídica puede ser afrontado mediante un doble proceso selectivo: en primer lugar, a través de la selección del hecho o hechos que, pudiendo dar origen a la responsabilidad de un sujeto, presenten una especial relevancia en la singular determinación de la lesión patrimonial de un tercero; y, en segundo lugar, mediante la selección de aquellos efectos o consecuencias dañosas que, en concreto, puedan ser imputadas a un determinado hecho dañoso.

Todas las concepciones formuladas por la doctrina han tratado de dar respuesta, simultáneamente, a este doble proceso delimitador del área de la causalidad jurídica: de una parte, han intentado aislar, en presencia de un determinado resultado dañoso, la serie de hechos causales que hayan podido contribuir directamente a su producción, y de otra, han tratado, al propio tiempo, de señalar el alcance del poder causal de cada hecho dañoso, esto es, hasta qué extremo se extienden los efectos lesivos de un determinado hecho calificado como causa de un resultado dañoso (54). Tanto la teoría de la equivalencia de las condiciones (o de la *conditio sine qua non*), de linaje penalista, como la teoría de la causalidad adecuada, aplicada hoy predominantemente por nuestros Tribunales civiles, o las distintas modalidades de esta última, propias de los Ordenamientos anglosajones, como son las concepciones de la causalidad próxima (*proximate cause*) o de la causalidad razonablemente previsible (*the foresight of a reasonable man*), constituyen criterios aproximativos utilizados para señalar, tanto los hechos que han tenido un influjo cualificado y determinante en la producción del resultado dañoso, debiendo ser calificados por tal motivo como causas del mismo, como el alcance potencial que debe atribuirse a cada hecho causal dentro del fenómeno dañoso, tratando en tal sentido de fijar un límite a la eventual cadena

(52) TRIMARCHI: *Causalità*, cit., pág. 8.

(53) *Causalità*, cit., pág. 14.

(54) MARTY: *La responsabilidad civil en Derecho comparado*, Barcelona, 1962, páginas 76 y sigs.

de daños que podría derivarse de una primitiva causa. Proceso simultáneo, por consiguiente, de delimitación y selección de hechos y de efectos dañosos, en orden al establecimiento entre aquéllos y éstos del necesario vínculo o relación de causalidad que pueda dar origen al resarcimiento de la víctima por parte del sujeto o sujetos responsables.

Sin entrar ahora en el examen de cada uno de estos criterios doctrinales, se puede observar una línea tendencial de acercamiento entre los mismos, cuyo común denominador vendría marcado por la contemplación de los sucesos lesivos como fenómenos dinámicos, a cuya génesis pueden concurrir una o varias series causales autónomas o dependientes entre sí, y dentro de cuyo desenvolvimiento espacio-temporal pueden diferenciarse uno o varios daños parciales que concurren a la formación del resultado lesivo final en el patrimonio de un sujeto jurídico. En tal sentido, se debe sostener que el principio de garantía patrimonial de la víctima obliga a eliminar del concepto de relación causal únicamente aquellos hechos que, con toda evidencia, no hayan tenido ningún poder determinante en la producción del daño final: en otras palabras, deben quedar fuera del nexo causal entre un hecho y su efecto lesivo sólo aquellos daños parciales que se hubiesen producido igualmente, bien por el propio comportamiento culpable de la víctima, bien por la existencia de otra serie causal determinante en la producción de los mismos (55).

3. En torno, precisamente, a los problemas planteados por la concurrencia de causas se polariza hoy, con carácter primordial, la atención de los autores y de los Jueces, puesto que cada vez son más frecuentes los supuestos de daños en que la disminución patrimonial final padecida por la víctima se manifiesta como un fenómeno dinámico y complejo, dentro del cual es posible diferenciar una pluralidad de hechos y de consecuencias lesivas parciales (56).

Una lesión patrimonial puede ser, en efecto, el resultado del concurso inicial o sobrevenido de varios hechos dañosos, cada uno de los cuales contribuye en distinta proporción a la producción de aquélla. Las modalidades que la concurrencia de una pluralidad de causas puede asumir presentan una extraordinaria variedad (57). De entre éstas, interesa ahora destacar la concurrencia sobrevenida que se produce por la aparición de un nuevo hecho dañoso que se interfiere en una primitiva relación causal, contribuyendo a agravar el resultado lesivo final mediante la producción de daños adicionales. Lo que caracteriza y distingue de otras a esta modalidad concurrencial consiste, precisamente, en su poder de agravación de un daño inicial producido por un hecho anterior. No se

(55) Cfr. MAZEAUD y TUNC: *Traité*, cit., pág. 421.

(56) Cfr. LALOU: *Traité de la responsabilité civile*, 6.ª, ed. París, 1962, págs. 199 y siguientes.

(57) Vid. Cossío: *La causalidad en la responsabilidad civil*, "Anuario de Derecho civil", julio-septiembre, 1966, págs. 545 y sigs. Puede verse una correcta aplicación de la doctrina sobre el concurso de causas en la reciente Sentencia de la Sala 1.ª, de 9 de junio de 1969.

puede afirmar que se trate de una *conditio sine qua non*, puesto que el daño inicial derivado de la originaria relación causal se habría producido en todo caso; pero, al propio tiempo, no se puede negar su intervención decisiva y determinante en la causación del daño final de la víctima. De ahí que tal interferencia sobrevenida deba reputarse como verdadera causa concurrente del daño final, si bien limitada en sus efectos a la mera agravación de un preexistente daño inicial. Estaremos, pues, en presencia de una causa adicional sobrevenida cuando se pueda determinar que el daño final sufrido por un sujeto no se habría producido *con la misma intensidad y en idéntica cuantía* que si el nuevo hecho no hubiese existido.

En base a las observaciones anteriores, podemos entrar ya en el análisis del supuesto concreto de daños alegado por el particular replicante en su demanda de resarcimiento frente a la Administración del Estado. Recordemos cómo el Tribunal Supremo, al desestimar la acción resarcitoria, niega todo valor causal en la producción de la lesión final del recurrente a los actos arbitrarios ilegítimos de la Administración anulados por el propio Tribunal, indicando a este respecto que los daños pretendidos por aquél sólo pudieron derivarse directamente de los actos de información del periódico y de la Agencia de noticias. Pues bien, frente a dicho criterio negativo, creemos que debe sostenerse, por el contrario, que la ilegítima actividad arbitral desarrollada por los órganos del Departamento de Información y Turismo constituye rigurosamente un caso típico de interferencia agravatoria en una primitiva relación causal de daños iniciales, que debe ser calificada técnicamente como una causa adicional sobrevenida, que concurre en forma determinante a la producción del daño final de la víctima (58).

En la hipótesis planteada se pueden distinguir, en efecto, dos hechos causales concurrentes: en primer lugar, un hecho inicial constituido por la publicación de la falsa noticia en un diario, en virtud de la cual se pretende involucrar al interesado en un grave asunto delictivo, lo que, además de significar un grave atentado a su dignidad y prestigio, le provoca directamente un daño en su patrimonio, consistente en la sensible disminución de su actividad profesional. Da comienzo de este modo la existencia de un fenómeno o acaecimiento lesivo que estará gravitando sobre la esfera jurídico-patrimonial del interesado hasta la consumación de su completo ciclo de causación. El primer efecto de la noticia falaz será el daño moral perpetrado a su honorabilidad personal y profesional. A continuación, empezarán a producirse —salvo que se oponga el oportuno remedio— los daños patrimoniales en sentido estricto, como consecuencia del lucro cesante provocado por la anulación de las exclusivas de ventas de inmuebles en que consistía precisamente su medio de vida profesional. El remedio idóneo de que disponía el interesado, según vimos más atrás, para deshacer el notorio escándalo provocado por la falsa

---

(58) El concepto de causa adicional o de interferencia de una primitiva relación causal ha sido recogido por la Sala 4.ª del Tribunal Supremo en la Sentencia de 8 de marzo de 1967.

noticia y evitar en lo posible la consumación de sus efectos dañosos consistía en el ejercicio del oportuno y perentorio derecho de réplica, y, en defecto de su cumplida satisfacción voluntaria por el periódico, la excitación de la actividad administrativa que le amparase en su derecho, forzando la contraria voluntad de la empresa periodística. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de que el interesado lesionado pudiese ejercitar las acciones criminales y civiles pertinentes para resarcirse de los daños ya consumados, aun antes y en defecto de cualquier intervención administrativa.

Ahora bien, resulta con toda evidencia que dicha intervención administrativa, de carácter arbitral, desarrollada ilegítimamente, no incide de modo aséptico y neutral dentro del fenómeno dañoso provocado por la publicación de la falsa noticia, sino que, por el contrario, se interfiere en el primitivo ciclo de causación, impidiendo su rápida terminación y prolongando y agravando, en consecuencia, sus efectos lesivos. Debe estimarse, por consiguiente, la existencia de un segundo hecho dañoso imputable a la Administración que, en concepto de causa adicional sobrevenida y junto al hecho lesivo inicial del periódico, ha contribuido en una determinada medida (cuya fijación concreta se resuelve en un problema de prueba de su potencialidad causal) a la producción del resultado dañoso final sufrido, en último término, por el recurrente. Al desbordar los límites señalados por la Ley para el legítimo ejercicio de su potestad de arbitraje, la Administración ha venido a solidarizarse con la previa actividad ilegal de la empresa periodística, asumiendo, en cierto modo, los daños antijurídicos causados por ésta, prolongando su duración e intensificando su cuantía (59). Ello se observa con mayor claridad, si es posible,

---

(59) Esta opinión nuestra ha sido, implícitamente, sostenida también por el mismo Tribunal Supremo en su Sentencia de la Sala 4.ª, de 2 de febrero de 1968 (Ponente ARIAS RAMOS), tal vez el mejor y más importante fallo dictado hasta el momento en materia de responsabilidad civil de la Administración. La pretensión resarcitoria del accionante parecía, en este caso, muy difícil de ser estimada, puesto que se trataba de condenar a una Corporación local (La Diputación de Navarra) al pago de los daños causados a un particular por otra Corporación local (el Ayuntamiento de Leiza). La irreprochable doctrina jurisprudencial sentada en este caso, condenando, efectivamente, al pago de la deuda resarcitoria a la Diputación que se solidarizó y agravó los daños iniciales causados por el Ayuntamiento, aconseja su íntegra transcripción, previa una somera referencia a los hechos que dieron lugar a la Sentencia. La Diputación Foral de Navarra, en sesión celebrada el día 17 de enero de 1964, adoptó el siguiente acuerdo: "Visto el procedente escrito que don Joaquín S. A., en nombre y representación de doña Catalina L., vecina de Leiza, según poder notarial que acompaña, dirige a esta Diputación, exponiendo que, por Acuerdo de 6 de junio de 1959, y resolviendo denuncias contra su poderdante formuladas, se resolvió sancionar a la misma y disponer el levantamiento de cierre colocado en determinadas extensiones del monte Arasoto y en el paraje Huicibideta, ordenando que ello se efectuará en plazo de quince días, o en otro caso, el levantamiento del mismo había de ser efectuado por el Ayuntamiento de la Villa, como así se realizó; que como consecuencia de juicio promovido contra el citado Ayuntamiento, la Audiencia del Territorio por Sentencia firme de 6 de octubre de 1962, declaró que los terrenos cuyo cierre fue levantado, pertenecían a su representada, y como *por consecuencia del levantamiento se permitió la entrada de ganado, se produjo la destrucción de 9.600 pinos recién plantados*, no limitándose a ello el perjuicio, sino

si examinamos el supuesto hipotético en que la Administración hubiese ejercitado legítimamente su función dirimente, al estimar la queja o el recurso de alzada, obligando al periódico a insertar correctamente el escrito de réplica. En tal caso, ningún nuevo hecho dañoso imputable a la

que debe tenerse en cuenta la suma de valor que las hubiere otorgado el transcurso del tiempo, calculando que los daños y perjuicios causados ascienden a la cifra de 241.045,45 pesetas; que en cuanto a la obligación de indemnizar, se remite a las disposiciones de la Ley de Régimen Local y solicita sea indemnizada en la suma indicada. Visto, asimismo, el informe emitido por la Dirección de Montes, exponiendo que la solicitante se aquietó con los acuerdos sancionadores, no promoviendo recurso alguno, satisfaciendo las multas impuestas, y no solicitando la adopción de medida alguna conducente a la suspensión de aquéllos, y no haciendo uso de los medios legales a su alcance: que los acuerdos sancionadores se adoptaron en aplicación de las disposiciones de la Ley de Montes y su Reglamento, para sostener y mantener un estado posesorio devenido de la inclusión de los terrenos en montes catalogados, y proponiendo la adopción de acuerdo no habiendo lugar a lo solicitado. Y estimando los motivos expuestos. Se acuerda: Manifestar a doña Catalina L., vecina de Leiza, representada por el Procurador de los Tribunales, don Joaquín S. A., no haber lugar a lo solicitado en orden a indemnización" e interpuesto recurso de reposición por la interesada, fue desestimado en fecha 2 de octubre de 1964.

Promovido recurso contencioso-administrativo por doña Catalina L. E., la Sala de Pamplona dictó sentencia en fecha 16 de diciembre 1965, estimándolo y declarando la procedencia de que la demandante sea indemnizada por la Excm. Diputación Foral de Navarra de los daños experimentados a consecuencia del levantamiento del cierre o cerca efectuado por la demandante en terreno de su propiedad, en la cuantía que se fijará en período de ejecución de sentencia.

Interpuesto recurso de apelación por el Abogado del Estado, el Tribunal Supremo, lo desestima, confirmando la sentencia impugnada:

"Que frente a los razonamientos jurídicos en los que se apoya el fallo de la Sentencia apelada, la representación de la Administración apelante formula diversas alegaciones, siendo la primera de ellas la invocación del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957, o, mejor dicho, un especial y subjetivo criterio de aplicación a este caso del enunciado segundo del párrafo 2 de tal precepto, que determina que 'la simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales contenciosos de las resoluciones administrativas no presupone derecho a indemnización'; norma ajena a la cuestión aquí debatida, en cuanto el supuesto de que parte es distinto al que es punto de arranque de la pretensión de que aquí se trata; la cual deriva, no de la anulación en vía administrativa o jurisdiccional contencioso-administrativa de una resolución de la Administración, sino del levantamiento llevado a cabo por el Ayuntamiento de Leiza y la Diputación Foral de Navarra, del cierre o cercado de una finca; por lo que es inoperante la invocación del enunciado aludido del párrafo 2 del artículo 40 de la citada Ley; invocación con la que se pretende contrarrestar una supuesta base argumental de la sentencia apelada, que, en realidad, ésta no ha empleado.

Que se alega asimismo contra la sentencia recurrida una exégesis restrictiva de la obligación de indemnizar a los particulares, establecida en el mencionado artículo 40 de la Ley de Régimen jurídico; criterio restrictivo que se pretende apoyar en la expresión *funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos*, señalada en dicho artículo como fuente originaria o causal de la obligación de indemnizar; expresión que debe entenderse—a juicio de la parte apelante—en el sentido achicado y estricto en que se habla de un 'servicio público' cuando, por ejemplo, se arrienda o se concede; pero tal exégesis restrictiva es inadmisibile, por de pronto, frente a la interpretación auténtica del precepto que representa el número VIII de la exposición de motivos de la Ley, cuando,

**Administración se habría producido, no habría habido interferencia agravatoria ni daños adicionales, puesto que la legal inserción de la réplica cierra y agota el primitivo ciclo de causación, de forma que los eventuales daños que se hubieren podido producir en el lapso de tiempo**

al tratar de la responsabilidad del Estado, Autoridades y Funcionarios, declara que es oportuno consignarla en términos más generales que los empleados en la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, 'a fin—dice literalmente— de cubrir todos los riesgos que para los particulares pueda entrañar *la actividad del Estado*'; y se opone también la mencionada exégesis de la Abogacía apelante, a la doctrina, tanto libre como jurisprudencial, que declara que *la frase 'servicios públicos'*, en el precepto de que se trata, está empleada en el sentido del '*hacer y actuar de la Administración como acto de gestión pública*'; y refiriéndose a cualquier actividad de la Administración con tal carácter en donde pueda surgir la figura del daño injustificado para el particular y, para aquélla, la obligación de indemnizar; por lo que el criterio correcto en tal aspecto es el adoptado por el Tribunal *a quo*, conforme, tanto con la doctrina de los tratadistas, como con la de este Tribunal, a las que alude en su Sentencia; debiendo, por ende, rechazarse también esta alegación de la parte apelante.

Que otro aspecto que la impugnación de la Sentencia del Tribunal *a quo* por la Abogacía del Estado, es el que pretende apoyarse en los artículos 405 y 407 de la Ley del Régimen Local, ya que—se dice—el derecho o los derechos vulnerados por los actos del Ayuntamiento de Leiza y la Diputación Foral de Navarra, son de naturaleza civil: el dominio y la posesión, y el enunciado final de dicho artículo 407 señala, respecto a ello, la competencia de la jurisdicción ordinaria; pero, para emplear este argumento, la parte apelante se ve precisada a prescindir en absoluto de toda referencia a los razonamientos desarrollados sobre este extremo en la Sentencia apelada en relación con lo dispuesto en los artículos 1.º, número 2, b), y 3.º ap. b) de la Ley jurisdiccional, posterior y de igual rango que la de Régimen Local y básica en materia de competencia y procedimiento; así como lo recogido también en la Sentencia apelada sobre la reiterada Jurisprudencia de este Tribunal, reconocedora de *la unificación jurisdiccional que sobre este punto concreto llevó a cabo la Ley de 27 de diciembre de 1956*, abriendo la competencia de los Tribunales contencioso-administrativos a los casos en que, aunque el derecho lesionado sea de fondo o sustancia civil, el acto lesionador, proviene de la Administración Pública y está regulado por preceptos administrativos, en los que el organismo ejecutor entiende apoyarse; como sucede en este caso con lo legislado sobre recuperación de la posesión por las Entidades Locales en el artículo 10 de la Ley de Montes, en el que creían tener apoyo el Ayuntamiento y la Diputación Foral, por lo que tampoco este argumento de la Administración apelada es eficaz contra la Sentencia recurrida.

Que igual ineficacia debe reconocerse a las otras alegaciones de la parte apelante; como las relativas a la imputación de la alteración de situación posesoria a doña Catalina L. al proceder al cierre de la finca, en vez de atribuir dicha alteración al *acto de levantamiento de dicho cierre*; argumentación para basar la cual se da un alcance distinto al efectivo a las Sentencias de la jurisdicción civil de 20 de enero de 1967 del Juzgado de Pamplona y 6 de octubre del mismo año, que confirmó la anterior y adquirió firmeza; puesto que al declarar el dominio de doña Catalina L., en base a una prescripción adquisitiva y *prohibir actos obstructivos al Ayuntamiento de Leiza*, no es aceptable entender que no decidieron nada sobre la posesión, y que la Inscripción en el Catálogo del Monte—no de la finca, que no consta en lo que esté afectada por la inclusión del monte en el Catálogo—pueda prevalecer frente a las Sentencias mencionadas.

Que también es de acoger el criterio de la Sentencia recurrida frente al sustentado por la parte apelante respecto al *dies a quo del plazo del año* dentro del que debía ejercitarse la acción reclamando la indemnización; porque la tesis—correcta en general

que media entre la publicación de la falsa noticia y la posterior inserción de la réplica serían imputables por entero a la empresa periodística. Y si después de agotada la actividad administrativa y de publicada la réplica se hubieren producido nuevos daños, éstos serían el efecto, bien de la primitiva noticia falsa, bien del propio comportamiento de la víctima o de un tercero, pero en modo alguno de la legítima actividad de la Administración, que ya consumó totalmente los efectos deseados por el replicante y previstos por el Ordenamiento.

4. Admitida, pues, la existencia de nexo causal entre el daño sufrido por el recurrente y los actos arbitrales ilegítimos dictados por la Administración queda, finalmente, por estudiar un último problema relativo a la naturaleza del vínculo que se origina frente al dañado entre una pluralidad de sujetos responsables. En otros términos, si el poder causal de cada hecho lesivo concurrente no es el mismo, sino que, por el contrario, cada uno de aquéllos ha contribuido en forma desigual a la causación del daño final, ¿estará obligado cada uno de los sujetos responsables a satisfacer la totalidad de la suma resarcitoria o deberá, por el contrario, fraccionarse el montante indemnizatorio en proporción al poder causal de los hechos concurrentes en la producción del daño final? La cuestión, como se alcanza a comprender con facilidad, no es ociosa ni puramente académica, sino que reviste una extraordinaria importancia práctica para el sujeto dañado, pues de la respuesta que a la misma se dependerán, en gran medida, sus posibilidades reales de obtener, con prontitud y garantías de solvencia, la satisfacción total de su pretensión resarcitoria.

En general, tanto la doctrina española (60) como extranjera (61) se muestran de acuerdo en aceptar el principio de la división o fraccionamiento de la deuda resarcitoria entre los distintos sujetos corresponsables, tal manera que, en última instancia, aquella deuda no grave el patrimonio de cada responsable concurrente sino en la medida en que cada uno de ellos contribuyó a determinar el daño de la víctima. «Una buena justicia—observa en este sentido SAVATIER (62)— debe tender a proporcionar la carga del daño a la gravedad de las responsabilidades concurrentes».

La cuestión no queda resuelta, sin embargo, una vez admitido el principio del reparto proporcional de la deuda resarcitoria entre los responsables concurrentes, puesto que dicho reparto puede ser configurado técnicamente de muy distinta manera, según que se articule directamente frente a la víctima del daño o, por el contrario, su ámbito quede limitado al

---

y en abstracto—de que el plazo debe iniciarse a partir del hecho motivador de la indemnización, no es concretamente aplicable a este caso, en el que, por un lado, la fecha de tal hecho no es exactamente conocida; y, por otro, era supuesto necesario para basar legalmente tal petición que la Jurisdicción ordinaria, que es la que podía hacerlo, declarase previamente el derecho de doña Catalina L. sobre la fica dañada.

(60) COSSÍO: *La causalidad*, cit., pág. 547.

(61) CAPUS: *Responsabilité publique*, cit., pág. 439.

(62) *Traité de la responsabilité civile en Droit français*, II, 2.<sup>a</sup> ed., Paris, 1951, página 41.

campo de las relaciones internas entre los varios responsables. En el primer caso, cada sujeto responsable no estaría obligado a pagar, ni el dañado a exigir, sino una parte proporcional de la suma resarcitoria. Se trataría, por tanto, de una obligación mancomunada. En el segundo caso, en cambio, cada deudor concurrente estaría obligado a satisfacer, y la víctima a exigir, el pago de la totalidad de la deuda, pudiendo ser ejercitada a continuación la correspondiente acción de regreso por quien efectuó el pago frente a los demás deudores responsables. Sería, pues, un supuesto típico de obligación solidaria.

¿Cuál de estas dos soluciones técnicas debe prevalecer? A nuestro juicio, la respuesta debe inclinarse a favor de la solidaridad. Frente al sujeto dañado, cada deudor concurrente estará obligado a responder por entero de la cuantía del daño, lográndose la división proporcional de la deuda a través de la repetición en vía de regreso. No sólo el principio general de garantía patrimonial del dañado, que penetra e inspira la existencia misma del instituto de la responsabilidad civil y, por lo mismo, obliga al intérprete a tenerlo presente a la hora de resolver las cuestiones singulares comprendidas en el mismo, sino también elementales razones de orden práctico justifican la respuesta que acabamos de dar.

En primer término, en muchos supuestos de daños producidos por una pluralidad de causas concurrentes, la indivisibilidad misma del resultado lesivo final o la muy difícil determinación de la medida en que cada hecho causal contribuyó a su producción provocarían, en la práctica, la imposibilidad de que, tanto la víctima como el propio Juez, pudiesen calcular con precisión la cuantía de la cuota resarcitoria correspondiente a cada responsable. Como es obvio, tal imposibilidad no debe repercutir desfavorablemente, en ningún caso, sobre la víctima del daño, añadiendo así un nuevo perjuicio sobre el ya padecido por la acción conjunta lesiva de los responsables concurrentes. El dañado tiene derecho, no sólo a resarcirse por completo de la lesión sufrida, sino también a lograr tal resarcimiento en la forma más rápida y satisfactoria posible, y ello sólo puede alcanzarse a través de la solidaridad de los deudores responsables (63).

Pero es que, además, la responsabilidad mancomunada resultaría técnicamente inviable, en los supuestos de daños producidos por una pluralidad de causas concurrentes, iniciales o sobrevenidas, cuando el conocimiento del deber de resarcimiento de cada uno de los sujetos causantes está atribuido por el Ordenamiento a distintos órdenes jurisdiccionales, esto es, cuando una concurrencia de causas dañosas determina una correlativa concurrencia de jurisdicciones competentes. Es éste justamente el supuesto de daños planteados por el recurrente, en el cual la competencia para conocer de las responsabilidades civiles concurrentes de la empresa periodística y de la Administración del Estado está distribuida entre las jurisdicciones ordinaria y contencioso-administrativa, respectivamente. Pues bien, dado que, en tal caso, no es posible emplazar a ambos sujetos corresponsables ante una misma jurisdicción, ni el fallo

(63) MAZEAUD y TUNC: *Traité*, II, cit., págs. 916-918.

adoptado por una de éstas tiene valor vinculante para la otra (64), debe rechazarse la tesis de la mancomunidad y pronunciarse, en cambio, por la existencia de una responsabilidad solidaria que permita al dañado la satisfacción total de su crédito indemnizatorio frente a uno de los sujetos responsables, ante el órgano jurisdiccional que corresponda, quedando a salvo el derecho del condenado a resarcirse, a su vez, frente al otro u otros responsables, mediante el ejercicio de la acción de regreso ante el orden jurisdiccional que tenga atribuida la competencia para conocer de la misma (65).

La existencia de una dualidad de jurisdicciones competentes (civil y administrativa) ha determinado justamente en Francia un cambio radical de criterio en esta materia por parte del Consejo de Estado, que, de sostener una opinión favorable al reparto parciario o mancomunado de la deuda resarcitoria, ha pasado a sustentar el criterio de la solidaridad, en virtud del cual condena a la Administración a indemnizar por entero al demandante, reservando a aquélla, sin embargo, el derecho de acudir a los Tribunales ordinarios para reintegrarse de la parte que corresponde satisfacer a los demás sujetos privados corresponsables (66).

A manera de conclusión, y en razón de las opiniones que hasta aquí hemos mantenido, creemos que ésta debió ser también la doctrina que, en el caso de autos, hubo de ser acogida por la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo. El recurso contencioso-administrativo presentado por el replicante perjudicado debió ser estimado, no sólo en lo que concernía a la anulación de los actos administrativos arbitrarios viciados de ilegalidad, sino también en su petición de condena al resarcimiento por la Administración de los daños causados al recurrente, declarando a este propósito: primero, la existencia de una relación causal entre el daño final del recurrente y los actos arbitrarios ilegítimos de la Administración; segundo, la condena de la Administración al pago de la totalidad de la deuda resarcitoria señalada por el propio Tribunal; y, en tercer lugar, la reserva cautelar a la Administración de su posibilidad de ser reintegrada, en la parte proporcional que le correspondiese, por las entidades periodísticas autoras de los hechos lesivos iniciales, mediante el oportuno ejercicio de su acción de regreso ante la jurisdicción ordinaria.

JESÚS LEGUINA VILLA

Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia.  
Profesor Adjunto interino de la Facultad  
de Derecho de Madrid.

---

(64) Sentencia de 5 de junio de 1967 (Sala 3.<sup>a</sup>): "la responsabilidad patrimonial administrativa es ajena a la responsabilidad criminal, e incluso a la patrimonial civil ante la jurisdicción ordinaria".

(65) Por otra parte, la jurisdicción ordinaria ha ido paulatinamente acogiendo la tesis de la solidaridad entre una pluralidad de sujetos responsables de un mismo resultado dañoso, salvando en tal sentido el obstáculo aparente representado por el artículo 1.137 C. C. que, como es sabido, establece como regla general la mancomunidad. Como testimonio de esta corriente interpretativa puede verse la Sentencia de la Sala 1.<sup>a</sup> de 14 de febrero de 1964.

(66) Cfr. CHAPUS: *Responsabilité publique*, cit., pág. 435.