

# Tribunal Supremo

(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) Sentencia de 11 noviembre 1993

[RJ1993\8249](#)



**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO:** Funcionamiento anormal de los servicios públicos: Naturaleza: constituye un concepto jurídico indeterminado que debe quedar integrado en función de la naturaleza de los actos emanados de la función y las circunstancias concretas concurrentes en el supuesto enjuiciado; Daño indemnizable: ha de ser real y efectivo no traducible a meras especulaciones o simples expectativas incidiendo sobre derechos e intereses legítimos; No implica referencia alguna necesaria al elemento de ilicitud o culpabilidad al tratarse de un tipo de responsabilidad objetiva; Requisitos: existencia de un daño que sea su consecuencia; Prisión preventiva que se haya prolongado un lapso temporal superior al tiempo de la condena posteriormente pronunciada: no autoriza por sí mismo a concluir que ha existido dicho funcionamiento anormal; Determinación de perjuicios causados por duración excesiva de prisión preventiva: criterios estimativos.

**Jurisdicción:** Contencioso-Administrativa

Recurso 247/1993

**Ponente:** Excmo Sr. Juan Manuel Sanz Bayón

Es recurso interpuesto por la representación procesal de D. Francisco C.L. contra Orden del Ministerio de Justicia de 13 de abril de 1987 sobre responsabilidad patrimonial del Estado.

El T.S. estima en parte el recurso deducido, declarando el derecho de D. Francisco C.L. a ser indemnizado por la Administración del Estado en la cantidad de 5.000.000 de pesetas en concepto de daños y perjuicios más los intereses legales computados sobre esa cantidad desde la fecha de la reclamación ante la Administración hasta la fecha de la sentencia y desde el transcurso de tres meses de la notificación de la misma hasta su completo pago.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO PRIMERO.-

La Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 30-6-1989, desestimó el recurso interpuesto por don Francisco C. L. contra las Resoluciones del Ministerio de Justicia de 12-3-1986 y 13-4-1987 que denegaron la petición del recurrente en orden a obtener una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado. El recurrente, en su día, fue objeto de un proceso penal seguido ante el Juzgado Central núm. 1, y Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, donde fue procesado y acusado por dos delitos de evasión de presos, uno de hurto y uno de tenencia de explosivos, siéndole decretada la prisión preventiva, en la que permaneció durante mil ochenta y tres días. La sentencia de la Audiencia Nacional le absolvió de los delitos de hurto y tenencia de explosivos y le condenó por los otros dos a sendas penas de multa con arrestos sustitutorios por un total de doscientos sesenta días, siendo la causa de la absolución de los delitos de hurto y tenencia de explosivos, respecto de los que el Ministerio Fiscal solicitaba la pena de tres meses de arresto mayor y siete años de prisión mayor, respectivamente, la de que el Tribunal no estimó probados suficientemente los hechos base de la acusación, pero no que diera a éstos por inexistentes ni objetiva ni subjetivamente.

La indicada sentencia del Tribunal Supremo, confirmó los actos administrativos, desestimando el recurso, puesto que de acuerdo con el art. 121 de la Constitución ([RCL 1978\2836](#) y ApNDL 2875), existiría derecho a una indemnización a cargo del Estado, respecto de los daños causados por error judicial o a consecuencia del **funcionamiento anormal** de la Administración de Justicia, que al ser

objeto de desarrollo en los arts. 292 a 297 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ([RCL 1985\1578](#), 2635 y ApNDL 8375) fue extendida tal responsabilidad, para comprender también, además de esos dos supuestos, el específico del art. 294 relativo a la prisión preventiva, seguida de sentencia absolutoria o sobreseimiento libre por inexistencia del hecho y el del art. 296 por dolo o culpa grave de los Jueces y Magistrados. La Sala estimó que en el presente caso, el recurrente, efectuó su reclamación, con causa en la prisión preventiva sufrida, y resultado de absolución por inexistencia del hecho imputado, en base a los arts. 293.2 y 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, suplicando expresa y únicamente que se le tuviese como comprendido en el art. 294.1 de dicha Ley, por lo que había de quedar fuera del proceso todo problema de una posible indemnización al amparo de otros supuestos, no sólo los relativos al error judicial o al dolo o culpa de Jueces y Magistrados, que en la demanda ni siquiera se insinuaron, sino también al referente al **anormal funcionamiento** de la Administración de Justicia, subsidiariamente fundamentado en la demanda y conclusiones, toda vez que el acto administrativo obtenido sólo lo fuera de denegación de la indemnización con base en el art. 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que era lo pedido, con la consecuencia de que al invocar este motivo de impugnación, se estaba invocando no un motivo de impugnación nuevo sino planteando una cuestión nueva, ayuna de todo enjuiciamiento administrativo, requisito imprescindible para el jurisdiccional con vulneración de los arts. 37 y 69 de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa ([RCL 1956\1890](#) y NDL 18435). En cuanto al fondo, la Sala estimó que la causa de absolución de los delitos de hurto y tenencia de explosivos no estuvo en la prueba de la inexistencia de los hechos ni en la prueba de la no participación en ellos del recurrente, sino en que no constan suficientemente probados los hechos y al no darlos el Tribunal de lo Penal por inexistentes, bien subjetivamente bien objetivamente, no era de aplicación el art. 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Interpuesto recurso de amparo contra esta sentencia del Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional en S. 22-6-1992 ([RTC 1992\98](#)), tras ratificar los pronunciamientos de fondo de la meritada sentencia declaró la nulidad de la misma pues se había abstenido de pronunciarse en cuanto al fondo sobre la cuestión de posible indemnización por **funcionamiento anormal** de la Administración de Justicia.

La problemática jurídica planteada, pues, en este recurso queda centrada en el examen de la existencia o no de responsabilidad patrimonial del Estado, en base a los hechos ya reseñados, por **funcionamiento anormal** de la Administración de Justicia.

SEGUNDO.-

El art. 121 del texto constitucional taxativamente preceptúa que los daños que sean consecuencia del **funcionamiento anormal** de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización del Estado, conforme a la Ley, así como el 292 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, norma que ciertamente supone una concreción específica de la genérica responsabilidad reconocida en el art. 106.2 de la Constitución respecto del **funcionamiento** de los servicios públicos, y ya recogida en los arts. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa ([RCL 1954\1848](#) y NDL 12531) y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26-7-1957 ([RCL 1957\1058](#), 1178 y NDL 25852) no menos que en el 139 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26-11-1992 ([RCL 1992\2512](#), 2775 y RCL 1993\246).

Dos, pues, son los presupuestos que generan este tipo de responsabilidad: el **funcionamiento anormal** de la Administración de Justicia y la existencia de un daño que sea su consecuencia.

La anormalidad de ese funcionamiento no implica desde luego, referencia alguna necesaria al elemento de ilicitud o culpabilidad, en el desempeño de tales funciones, al tratarse de un tipo de responsabilidad objetiva.

Los daños -en cuyo concepto son incluibles los materiales y los morales-, han de presentar la característica de su antijuridicidad, es decir, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo, lo que presupone la inexistencia de causas de justificación susceptibles de desvirtuar la antijuridicidad, tal como precisan las Sentencias de este Tribunal de 21-11-1977 ([RJ 1977\5032](#)) y 4-10-1978 ([RJ 1978\3319](#)), entre otras.

Para que el daño sea indemnizable ha de ser real y efectivo, no traducible a meras especulaciones

o simples expectativas, incidiendo sobre derechos o intereses legítimos -S. 17-12-1981 ([RJ 1981\5427](#))-, evaluable económicamente, cuya concreción cuantitativa o las bases para determinarla pueden materializarse también en ejecución de sentencia -SS. 13-11-1981 ([RJ 1981\5105](#)) y 14-4-1981 ([RJ 1981\1843](#))- e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, daño producido por la actividad de la Administración en relación de causa a efecto, pesando sobre el perjudicado la carga de la prueba de la concurrencia de los requisitos legales para que surja la obligación de indemnizar.

#### TERCERO.-

El concepto de anormalidad en el funcionamiento de la Administración constituye un concepto jurídico indeterminado que debe quedar integrado en función de la naturaleza de los actos emanados de la función y las circunstancias concretas concurrentes en el supuesto enjuiciado.

La anormalidad ahora cuestionada radica única y exclusivamente en la excesiva dilación de la tramitación del proceso penal en que se vio involucrado el recurrente con su secuela de la prolongada prisión preventiva de prácticamente tres años de duración.

Desde luego, el simple hecho de que la prisión preventiva se haya prolongado un lapso temporal superior al tiempo de la condena posteriormente pronunciada no autoriza, por sí mismo, a concluir que ha habido **funcionamiento anormal** de la Administración de Justicia, siempre que la prisión preventiva acordada, obedezca a la razonable y provisional apreciación de la concurrencia de indicios racionalmente fundados de culpabilidad en relación con la naturaleza del hecho o hechos incriminados y en base a los presupuestos legales de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Cuando la prisión preventiva, aun de duración superior a la impuesta en la sentencia, obedece a los criterios antecitados y la duración de la fase de instrucción hasta la sentencia es la normal y adecuada a la naturaleza del proceso y de los hechos imputados no puede hablarse de **funcionamiento anormal** de la Administración de Justicia, porque el inculcado o procesado, en base a los presupuestos legales tiene el deber jurídico de soportar y cumplir la prisión decretada en tales circunstancias.

Por el contrario, la duración excesiva del procedimiento, concluido con una absolución o sentencia condenatoria de contenido no privativo de libertad o privativo de ella de modo principal o accesorio, pero de muy escasa duración en relación con el tiempo sufrido en prisión preventiva durante el proceso, puede y debe calificarse de retraso constitutivo de **funcionamiento anormal** de la Administración de Justicia, generador del derecho a la correspondiente indemnización de los perjuicios emanados de la privación de libertad, legalmente decretada sí, pero excesivamente prolongada en el tiempo.

Para determinar si en un proceso se ha producido retraso anormal, es preciso analizar la naturaleza del mismo, los actos incriminados, la mayor o menor complejidad de la investigación de los hechos y de la instrucción del proceso en general, incluida la propia actitud de los procesados o incriminados en esta fase procesal, que pudiera ser la causante o coadyuvante a la injustificada dilación procesal.

#### CUARTO.-

Es claro que en el supuesto aquí contemplado, la prisión preventiva fue acordada conforme a la más estricta observancia legal y procedimental, dada la variedad y entidad de los cuatro delitos imputados, y la acusación mantenida por el Ministerio Fiscal que solicitaba la pena de siete años de prisión mayor por el de tenencia de explosivos.

La sentencia recaída en ese proceso -absolución por los delitos de hurto y tenencia de explosivos y condena por dos delitos de evasión de presos- atinente a sendas penas de multa con arresto sustitutorio, en su caso, por un total de 260 días, determinó, de modo fulminante e inmediato, la libertad del procesado.

Es evidente, que la excesiva duración de la prisión preventiva, tuvo por causa única y directa la lenta progresión y consiguiente extraordinaria dilación en la realización de las diligencias de instrucción sumarial, tardía acción de la Administración de Justicia que constituye un típico supuesto de **funcionamiento anormal** de la misma, generador de responsabilidad patrimonial, con la consiguiente obligación de indemnizar los daños y perjuicios producidos al perjudicado.

La relación de causalidad entre dicha actividad de la Administración y el daño antijurídico producido por la excesiva prolongación de la situación de prisión preventiva es pues indubitada, siendo tal daño real y efectivo al incidir sobre el derecho fundamental de la libertad personal, evaluable económicamente e individualizado en la persona del recurrente. La excesiva duración del proceso penal y de su consecuencia de la prisión preventiva, de prácticamente tres años, se desprende además de la propia naturaleza de la materia delictiva enjuiciada, que no revestía complejidad alguna justificativa de tan dilatado plazo para dar por finalizado el proceso, sin que tampoco se aprecie, ni haya sido alegada siquiera, negligencia alguna por parte del ahora recurrente que pudiera apreciarse como productora o coadyuvante de la dilación. El propio art. 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal enfatiza que el inculpado retenido en prisión provisional tiene el derecho a que su caso sea atendido de forma prioritaria y con especial diligencia, cuidando los Jueces y Tribunales así como el Ministerio Fiscal, bajo su responsabilidad de que la prisión no se prolongue más allá de lo necesario.

#### QUINTO.-

Una vez dilucidada la procedencia de la obligación de indemnizar, ha de ser concretada la cantidad en que evalúan los daños y perjuicios sufridos por el recurrente a consecuencia de su prolongada estancia en prisión, cuestión siempre difícil y problemática ante la presencia de los daños psíquicos o morales, aparte los materiales, inherentes a toda situación de privación de libertad.

Necesariamente han de tenerse en cuenta para ello las circunstancias personales y familiares de edad, estado civil, personas a su cargo, «status» social y económico, y todo lo demás que reconduzca o afecte a una situación económica más o menos consolidada.

La indemnización ha de ser proporcionada y adecuada al real perjuicio sufrido por el ciudadano, en relación con las circunstancias concurrentes sometiéndolas a una valoración subjetiva global, pues aunque esto aparezca revestido de una innegable relatividad, no existe otro medio de apreciar o inferir la interioridad del sufrimiento moral.

Para la fijación del «quantum» indemnizatorio, en este supuesto concreto, en que hubo acusación grave con petición fiscal de siete años de prisión, y condena por otros dos delitos, la privación de libertad sufrida ha de traducirse a términos indemnizables, solamente respecto del tiempo de prisión preventiva, cuya duración ha integrado el exceso del lapso temporal constitutivo del **funcionamiento anormal** de la Administración de Justicia, toda vez que la prisión preventiva fue acordada con todos los condicionamientos legales y por ello, el recurrente, tenía el deber jurídico de soportar tal situación durante el tiempo normal de duración del proceso.

La pauta para llegar a la concreción del exceso temporal nos la puede marcar el propio art. 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que nos indica que en el caso de petición de penas privativas de libertad superiores a prisión menor, la situación de prisión provisional no debe durar más de dos años, en supuestos normales.

Por ello, evaluando el perjuicio sobre este plazo de prisión injustificada escasamente inferior a un año, y teniendo en cuenta las circunstancias personales y sociales concurrentes en el interesado, en relación con la propia petición formulada en la demanda, la Sala estima prudente y adecuado acordar globalmente la cantidad de cinco millones de pesetas, importe de los daños y perjuicios materiales y morales del recurrente.

Dicha cantidad ha de ser incrementada en la cuantía correspondiente a los intereses legales devengados sobre ella, desde la fecha de la reclamación administrativa hasta la fecha de esta sentencia, intereses que constituyen en realidad el mecanismo de actualización del valor del dinero señalado en concepto de indemnización formalizado por el interesado con arreglo a los parámetros sociales y económicos imperantes en el momento de su reclamación ante la Administración. Y a esos intereses, han de agregarse los intereses de demora, en el pago, si a ellos hubiera lugar, computados sobre esa cantidad desde el instante posterior al transcurso de tres meses desde la notificación de esta sentencia hasta el completo pago. Tales intereses han de ser liquidados al tipo de interés legal del dinero fijado anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos.

#### SEXTO.-

No procede hacer expresa declaración sobre costas procesales, en función de lo dispuesto en el art. 131 de nuestra Ley Jurisdiccional, al no concurrir los requisitos allí establecidos para la procedencia de la imposición unilateral de costas.