

# LA REFORMA DEL ARTICULO 141, APARTADO 1, DE LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, O EL INICIO DE LA DEMOLICION DEL SISTEMA DE *RESPONSABILIDAD OBJETIVA* DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Por

JESÚS JORDANO FRAGA  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS BASES DOCTRINALES DE LA DEMOLICIÓN: LA IMPUTACIÓN OBJETIVA (PANTALEÓN PRIETO Y BELADIEZ ROJO).—III. EL NUEVO ARTÍCULO 141, APARTADO 1, ALTERA LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL SISTEMA DE *RESPONSABILIDAD OBJETIVA* DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: 1. *Premisas conceptuales y jurisprudenciales: a) Civilistas. b) Administrativistas.* 2. *El inicio de la demolición del sistema de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas.*

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (1), introduce reformas significativas en la regulación de la responsabilidad de la Administración. Se da una nueva redacción a los artículos 140, 141, 144, 145 y 146. En este conjunto vamos a centrar nuestra atención en el apartado 1 del artículo 141. Sería injusto valorar la reforma en materia de responsabilidad por este apartado del precepto aislado del conjunto. Porque en conjunto la reforma ha de valorarse en términos altamente positivos. Qué duda cabe que son muchas las innovaciones introducidas, como la sustancial mejora en la redacción del nuevo artículo 140. Igualmente es de gran alcance la unificación del régimen sustantivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración sin discriminar su actuación en régimen de Derecho público o privado, en consonancia con la unidad jurisdiccional establecida en el artículo 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, y el artículo 9.4 LOPJ, redactado conforme a la LO 6/1998, de 13 de julio (en reclamaciones de responsabilidad de la Administración la jurisdicción contencioso-administrativa es la única competente, salvo en lo que se refiere a la responsabilidad *ex delicto*, eventualmente competencia de la jurisdicción penal). Refuerza el sentido de prevención general del instituto de la responsabilidad el nuevo 145 al determinar, una vez se haya indemnizado a los lesionados, la exigencia «de oficio» de la responsabilidad de autorida-

---

(1) «BOE» núm. 12, del jueves 12 de enero de 1999.

des y demás personal, en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia graves, o bien en idénticas circunstancias respecto de los daños y perjuicios a los bienes y derechos de la Administración: se satisface igualmente así un amplio sentir doctrinal (por todos, LEGUINA VILLA). Se evita de esta forma la dilución del carácter ejemplar de la responsabilidad y los posibles *moral hazards*. O incluso el nuevo apartado tercero introducido en el mismo 141, de signo garantista y mejorando sustancialmente la situación actual. Este dispone que «la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, *sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística*, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria». Curiosamente, como veremos, el Legislador (¿mala conciencia?) resalta en la Exposición de Motivos esta primorosa cal puesta junto a la arena del apartado primero.

## II. LAS BASES DOCTRINALES DE LA DEMOLICIÓN: LA IMPUTACIÓN OBJETIVA (PANTALEÓN PRIETO Y BELADIEZ ROJO)

Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración requiere para ser declarada la concurrencia de los siguientes requisitos: *a)* la efectiva realización del daño o perjuicio evaluable económicamente e individualizado (2); *b)* que el daño o lesión sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto (3), y *c)* que el daño o perjuicio no se hubiera producido por fuerza mayor (4). A ello debe añadirse que la lesión efectiva en los bienes y derechos de los particulares, que genera la obligación a cargo de la Administración, debe ser entendida como un daño o perjuicio antijurídico, que los afectados no tienen obligación de soportar por no existir causa alguna que lo justifique (5), lesión que tiene que ser la consecuencia de hechos idóneos para producirla (6).

(2) Artículo 139.2 de la Ley 30/1992.

(3) Artículo 139.1 de la Ley 30/1992. A mayor abundamiento, ha de señalarse además que no es ineludible el requisito de exclusividad en el nexo causal, pues, como está declarado reiteradamente por Sentencias de 27 noviembre 1993 —Recurso de casación 395/1993, fundamento jurídico sexto—, 19 noviembre 1994 (RJ 1994/10469) —Recurso de apelación 12968/1991, fundamento jurídico tercero— y 25 febrero 1995 (RJ 1995/2096) —Recurso de casación 1538/1992, fundamento jurídico quinto—, la concurrencia de causas diferentes en la producción de un resultado dañoso no exonera de responsabilidad patrimonial a la Administración, sino que ha de valorarse para moderar equitativamente la cuantía de la reparación o indemnización. Es evidente que esto último no es aplicable cuando los daños sean el producto de un evento calificable como un supuesto de fuerza mayor. De existir éste, *no hay responsabilidad*.

(4) Artículo 139.1 de la Ley 30/1992.

(5) Artículo 141.1 de la Ley 30/1992. Aplicando este elemento, véase la STS de 11 de marzo de 1998, Ar. 2709.

(6) Sobre la responsabilidad de la Administración, véanse MARTÍN REBOLLO, *La res-*

Esta es la visión clásica y, para nosotros, la válida. La más moderna y reciente doctrina administrativista a estos requisitos añade un nuevo elemento yuxtapuesto. Hoy, con indudable éxito doctrinal (7), la idea de la imputación objetiva se abre paso afirmándose su exigencia junto a los elementos clásicos contenidos en la legendaria Ley de Expropiación Forzosa y la posterior Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (hoy el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC). BELADIEZ ROJO, trasladando la creación penalista y la elaboración civilista —sobre todo de PANTALEÓN (8)—, defiende como subrequisito apósito (a la antijuricidad del daño y la inexistencia del deber jurídico de soportar el daño) que el daño ha de ser objetivamente imputable al sujeto que lo ha causado (esto es, que sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante por él creado; que la acción causante del daño haya creado un riesgo, y que ese riesgo se haya realizado en el resultado lesivo, teniendo esos daños la consideración de antijurídicos), pues para BELADIEZ ROJO el daño antijurídico es aquel que constituye la realización de un riesgo jurídicamente relevante (9).

A nuestro juicio —formulado desde el respeto y con un único ánimo de debate científico—, la crítica del sistema vigente de responsabilidad de la Administración por PANTALEÓN PRIETO carece de fundamentos sólidos. Parte de supuestos anómalos o de excesos del sistema y realiza consideraciones más ideológicas que jurídicas. No se puede juzgar un sistema por sus excesos; ¿se puede juzgar el sistema por la STS de 16 de noviembre de 1974, Ar. 4510 (10), donde se declara la responsabilidad del Estado por los atropellos en Guinea en represalia de una noticia difundida por la televisión española? Esto sería demagogia jurídica. Es evidente que el dinero público se despilfarran en múltiples estupideces, pero no por eso se puede fundamentar el que dejemos de pagar impuestos. O el abuso del sistema de Seguridad Social no es argumento para su erradicación. Argumenta PANTA-

---

*ponsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia*, Madrid, 1977; LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, 2.ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1983; GONZÁLEZ PÉREZ, *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1996; los núms. 237-238 de la revista «Documentación Administrativa», que forman el volumen monográfico *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*; y BELADIEZ ROJO, *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1997.

(7) Así, la tesis de PANTALEÓN es esencialmente suscrita por PARADA VÁZQUEZ, en su *Derecho Administrativo I*, Parte General, 10.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 681-683.

(8) Véanse PANTALEÓN PRIETO, «Causalidad e imputación objetiva: criterios de imputación», en *Centenario del Código Civil (1889-1989)*, vol. II (Asociación de Profesores de Derecho Civil), Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, págs. 1561-1591, y *Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, «DA», núms. 237-328, enero-junio 1994, págs. 239-253.

(9) *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, cit., págs. 99, 103 y 134.

(10) Sentencia objeto de ciertos comentarios de Alejandro NIETO, *La relación de causalidad en la responsabilidad del Estado*, «REDA», núm. 4, enero-marzo 1975, págs. 90-95, y CONDE y CONDE, *Responsabilidad extracontractual del Estado: La debilitación del nexo causal*, «Revista de Derecho Público», núm. 58, 1975, V. II, págs. 215-222.

LEÓN que el dinero que se emplea en pagar indemnizaciones puede ser mejor empleado en otras cosas; esto es pura y peligrosa *public choice* al margen de la juridicidad (¡porque hay tantas cosas en las que mejor emplear el dinero!). Por este camino se podrían suprimir las asambleas legislativas autonómicas para ahorrar dinero público. Poca diferencia hay entre la idea de PANTALEÓN y esta última, pues por gastar mejor el dinero público se conculca la Constitución. Creemos que lo que no le gusta a PANTALEÓN es el Derecho vigente: el Derecho vigente con rango constitucional y legal; los artículos 106 CE y 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: sólo así puede estar en contra del caso fortuito cuya inclusión dentro de la cobertura de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es elemento *ex Constitutione*. No es cierto que no haya ningún sistema como el nuestro (así, por ejemplo, Nueva Zelanda es más progresivo incluso; y aun en el caso que no existiera ninguno, lo que no es cierto, tampoco esto sería decisivo, pues por ese camino, por ejemplo, nunca se hubiera suprimido la esclavitud, pues el primer país en hacerlo podría haber alegado que tal solución era desconocida). No acepta PANTALEÓN PRIETO el sistema de la responsabilidad objetiva constitucionalizado. Le molesta que se pueda ser responsable sin culpa o sin falta o sin funcionamiento anormal. Por eso no entiende el caso fortuito como supuesto de responsabilidad o que se pueda afirmar la responsabilidad de la Administración cuando la policía destruye un coche por pensar que está cargado de explosivos a punto de explotar. Esto, sin duda, es legítimo sólo desde la libertad de expresión constitucionalizada, pero no desde el Derecho vigente. Su propuesta es *de lege ferenda* y sólo *de lege suprema ferenda* cuando mantiene que sólo debería responder la Administración objetivamente por los riesgos generados por sus actividades en la medida en que leyes especiales igualmente aplicables a los particulares así lo dispongan. Por último, hemos de decir en esta acelerada y apasionada réplica que descalificar un sistema por ejemplos es peligroso: sostiene PANTALEÓN que el sistema permite que todos indemnizemos al dueño de un Ferrari por los daños que sufra si éste tiene un accidente fortuito inevitable en el servicio de carreteras. Este es un mal ejemplo: también es caso fortuito inevitable que caiga un avión por causa desconocida e interna sobre la vivienda de familia de escasos recursos; y la responsabilidad en el caso del Ferrari o de cualquier otro coche (los más modestos de hecho son los de la mayoría de los ciudadanos y suelen constituir un instrumento de trabajo) puede ser un exceso en la interpretación del sistema si el título de afirmación de responsabilidad es la culpa *in vigilando*, inexistente si la vigilancia es imposible, como, por ejemplo, un robo en la vía pública (en puridad no habría relación de causa a efecto por la intervención de un tercero que rompe el nexo causal). De otra forma estaríamos preconizando un Estado de vigilancia *hauriouiano* con un policía por cada metro cuadrado.

Además, la preferencia por el seguro de la que se muestra partidario PANTALEÓN es regresiva y neoliberal, propia de un sistema como el americano pero extraño a la cultura europea y a los postulados del Estado Social igualmente constitucionalizados. Si molesta pagar eventualmente Ferraris,

en cualquier caso caben otras soluciones dentro del sistema constitucionalizado, pues no impone la CE que la indemnización haya de ser al cien por cien; sería legítimo desde la afirmación de la responsabilidad constitucionalizada limitarla legalmente, pues sí es criterio deferido a lo que disponga el legislador la total indemnidad o no (así creemos que puede interpretarse «en los términos establecidos por la Ley»). Todas estas consideraciones realizadas por PANTALEÓN PRIETO son producto de la formación civilista, incapaz de asumir un sistema distinto de responsabilidad no basado sobre la culpa en última instancia —un sistema de responsabilidad no civilista— (lo que es patente cuando muestra su extrañeza sobre que la Administración pueda tener un régimen de responsabilidad distinto del vigente para los ciudadanos en las normas civiles). Y aquí es donde situamos nuestra profunda discrepancia, porque nosotros creemos en nuestro sistema de Derecho administrativo, por el momento constitucionalizado. Con anteojos de civilista no puede comprenderse el holograma jurídico-administrativo constitucionalizado que el 106 CE representa (11) ni captar la autonomía de las normas jurídico-administrativas con principios distintos y propios en atención a la especificidad de su normal sujeto y actividad material (12). La Administración Pública no es un ciudadano más, es una *potentior personae*. Su poder de intervención sobre la sociedad justifica la garantía en favor de los ciudadanos que la responsabilidad objetiva representa. En un Estado Social los casos fortuitos sin culpa ni funcionamiento anormal deben colocarse bajo el manto de dicha garantía. Esto no sólo es razonable sino justo y, lo que es más importante, conforme con nuestra Constitución.

Lo cierto es que nuestro ordenamiento no ha reconocido expresamente este criterio de la imputación objetiva como operativo para afirmar la responsabilidad de la Administración. El criterio de la imputación objetiva es extralegal en materia de responsabilidad de la Administración. Además, es innecesario. No habrá de olvidarse el origen del mismo (exclutor de responsabilidad penal en supuestos donde hay causalidad natural —lo que sí

---

(11) Y es como ha dicho GARRIDO FALLA: «Lo que ha hecho, pues, este precepto es constitucionalizar los resultados ya alcanzados, a nivel de Ley ordinaria, por nuestro Derecho positivo» (*La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado*, núm. 119 de esta REVISTA, mayo-agosto 1989, pág. 30).

(12) Cfr. *Causalidad e imputación objetiva: criterios de imputación*, cit., págs. 1576, 1579 y, especialmente, 1580, y *Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, cit., págs. 245, 246, 247, 248-249, 252-253). Curiosamente, los planteamientos de PANTALEÓN son los que maneja la jurisprudencia norteamericana de acuerdo con el Derecho federal: 1) el Estado debe responder bajo las mismas normas que los particulares; 2) no hay responsabilidad si se infringen daños para apagar un fuego, siendo la causa de la exclusión el mantenimiento del servicio público de incendios; 3) la *ratio* de la exclusión es presuntamente la defensa del Tesoro —cfr. *National MFG. Co et al v. United States*, 210 F 2d 263 (1954, 8th Cir.)—. Aunque habría de precisarse que incluso bajo el *rule of Common law* se admiten inflexiones a la exoneración de responsabilidad por estado de necesidad. Si bien esta solución se ha afirmado al más alto nivel —*United States v. Caltex, Inc.*, 344 US 149 (1952)—, de acuerdo con la regla contenida en la § 196 (g) *Second Restatement of Torts*, dicha norma se considera derogada por las disposiciones estatales reguladoras de los estados de emergencia, como la *State Preparedness Act*, de Idaho (*Union Pac. R. R. v. State of Idaho*, 654 F. Supp. 1236, y *Marty v. State of Idaho*, 117 Idaho 133, 1989, *Suprem Court of Idaho*).

está descontado por BELADIEZ— o atemperador de la responsabilidad por culpa, cosa que es más dudoso que haya sido tenida en cuenta). Sin necesidad de acudir a un criterio extralegal, nos parece preferible la idea de la causalidad adecuada (13). Los presuntos resultados que puedan obtenerse con la imputación objetiva pueden ser conseguidos acudiendo al nexo causal y sus posibles interrupciones o a la exigencia de una causalidad adecuada. Aquí se opera sobre la base de un elemento presente en los preceptos reguladores de la responsabilidad de la Administración (el elemento causal). El fundamento del riesgo para la Hacienda pública del mantenimiento de los niveles conquistados en materia de responsabilidad no nos parece serio ni de recibo en un país que dilapida el dinero público en tantas cosas menos útiles, justas y con menos soporte constitucional. Nos parece, además, que algunos de los resultados de la imputación objetiva son peligrosos desde el punto de vista del Estado Social, donde la protección de las minorías debe ser uno de los criterios rectores. Me refiero a la exclusión como riesgos relevantes de los riesgos no generales (según la imputación objetiva, no pueden considerarse como riesgos propios de un servicio público aquellos que los pueden padecer excepcionalmente determinadas personas o bienes) (14); esto supone más que excluir causas no adecuadas—como en el ejemplo que propone BELADIEZ ROJO, un ruido que provoca una crisis nerviosa a un solo afectado susceptible o sensible—, pues por esta vía podrían excluirse causas adecuadas minoritarias (p. ej., daños provocados a población genéticamente diferenciada pero minoritaria susceptible a determinadas inmisiones, cuyos niveles son regulados en disposiciones reglamentarias o autorizados por la Administración conforme a la Ley). Y aquí se estarían excluyendo por vía de la adopción de un criterio dogmático extralegal daños expresamente incluidos bajo el manto de la regulación vigente la responsabilidad de la Administración. La regulación vigente no excluye los daños singularizados en minorías que no constituyen riesgos generales (15). En estos supuestos bastará, por el contrario, a tenor de la legislación vigente y sus fundamentos constitucionalizados, la presencia de una causa adecuada y un daño individualizado para afirmar la responsabilidad de la Administración.

A los críticos del sistema vigente de responsabilidad objetiva debe reco-

---

(13) Pues el establecimiento de la causa adecuada es un juicio jurídico que separa del complejo de condiciones la que entendemos que debe ser jurídicamente relevante para fundar una «imputación» de los efectos dañosos a un determinado sujeto o patrimonio; así, DE COSSIO, *La causalidad en la responsabilidad civil: Estudio del Derecho español*, «Anuario de Derecho Civil», 1966, tomo XIX, págs. 531-533. Obviamente, el entrecomillado de la palabra imputación es nuestro.

(14) BELADIEZ ROJO, págs. 104-105.

(15) Por lo demás, incluso desde la versión civilista se ponen frenos a lo que pudiera constituir la creación de ciudadanos de segunda en la población débil (PANTALEÓN, «Causalidad e imputación objetiva: criterios de imputación», cit., págs. 1568 y 1591); también en estos supuestos de enfermedades preexistentes desconocidas por el *torfeasor* se admite la responsabilidad en el Derecho anglosajón (LOTKE, *Reflection and the Limits of Liability: Necessary Blindness in the Legal System*, «Ohio State Law Journal», vol. 54, núm. 5, 1993, pág. 1450).

nocérseles el indudable mérito de poner en el punto de mira las ineficiencias (que nadie puede negar) de funcionamiento del actual sistema. Y es evidente que el Derecho avanza desde lo iconoclasta y las tensiones dialécticas, sobre todo cuando éstas son ejercidas por juristas de primera línea como PANTALEÓN, PARADA y BELADIEZ.

### III. EL NUEVO ARTÍCULO 141, APARTADO 1, ALTERA LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL SISTEMA DE *RESPONSABILIDAD OBJETIVA* DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El apartado 1 del artículo 141 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su redacción dada por la Ley 4/1999, determina como novedad que «no serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieren podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de la producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos». Y el fundamento de esta nueva regulación es el siguiente, según la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999:

*«En el artículo 141 se matizan los supuestos de fuerza mayor que no dan lugar a responsabilidad, y, en beneficio del afectado, se prevé la actualización de la cuantía de la indemnización.»*

Si la clave fundamental o radical es la fuerza mayor, se impone, pues, comprobar si esta nueva identificación se corresponde con las premisas conceptuales y jurisprudenciales de la fuerza mayor en nuestro ordenamiento jurídico a fin de determinar la legitimidad del fundamento explicitado de la reforma. Y es que habrá de convenirse que no puede irse contra la naturaleza de las cosas. Esto es lo que vamos a desarrollar.

#### 1. *Premisas conceptuales y jurisprudenciales*

##### a) *Civilistas.*

La fuerza mayor en el Derecho romano era contemplada como una circunstancia excluyente de la imputación en un sentido técnico-jurídico preciso. Si hay fuerza mayor, no hay culpa. Esta era la regla de Derecho antiguo contenida en D. 50.17 50: «carece de culpa el que, teniendo conocimiento de algo, no puede impedirlo», aplicable a las obligaciones —D. 44 7 1.4 (16)— y

---

(16) «El mutuuario, si por cualquier accidente perdiera lo que ha recibido, no deja por ello de estar obligado; el comodatario, en cambio, queda sin responsabilidad si lo hubiere perdido por caso mayor, al que no puede resistir la debilidad humana, como es un incen-

a la responsabilidad Aquiliana —D. 9 2 30 3 (17)—. Realmente, la visión de los civilistas desde entonces ha cambiado poco. Sirvan como ejemplo las siguientes reflexiones de DE COSSÍO:

«Imputabilidad del daño a un determinado sujeto, exige, por lo tanto, ante todo, según este precepto [se refiere DE COSSÍO al art. 1107 Cc], una conducta dolosa o culposa, sin la cual el nexo causal carece de toda significación, pero cuando de culpa se trata, es necesario que concorra *la nota de previsibilidad* del daño o del perjuicio, porque no basta para que la indemnización proceda que el acto sea ilícito o culpable, sino que se exige además que el sujeto haya podido preverle como posible, dadas las circunstancias que concurrían en el momento de realizarlo» (18).

«La causalidad, por tanto, *únicamente tiene sentido jurídico cuando sea prevista o previsible por el sujeto*, de donde se sigue que la previsión es algo que constituye el contenido de un juicio, cuyas características son las propias del juicio de posibilidad a que se refería la teoría de la causalidad adecuada, y cuyo sentido fundamental es el servir de base al acto de voluntad» (19).

O, más directamente, al referirse a la regulación del entonces artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957:

«... es claro que tal responsabilidad no se llega a fundar en el principio de causalidad puro, sino que por el contrario, al excluirse expresamente en todos ellos la fuerza mayor, es decir, al no ser resarcibles los causados por eventos imprevisibles o inevitables, producidos fuera del ámbito de la actividad de la entidad obligada al resarcimiento, siguen, por lo menos en este aspecto, presentando en último término, una nota de subjetividad en su concepto» (20).

---

dio, un derrumbamiento o un naufragio... Mas, aun en los casos mayores, si hay culpa por su parte, quedas obligado; por ejemplo, si con el pretexto de que iba a invitar a unos amigos a cenar, hubiera recibido una vajilla con ese fin y hubiera querido llevarla de viaje, y aquella se hubiera perdido en un naufragio, atraco de bandidos o asalto de enemigos» [*El Digesto de Justiniano* (versión castellana por A. DORS, F. HERNÁNDEZ-TEJERO, P. FUENTE SECA, M. GARCÍA GARRIDO y J. BURILLO), tomo III, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1975, pág. 473].

(17) «Pero si observó todo lo que fue oportuno, o si la fuerza súbita del viento propagó el fuego más lejos, carece de culpa» [*El Digesto de Justiniano* (versión castellana por A. DORS, F. HERNÁNDEZ-TEJERO, P. FUENTE SECA, M. GARCÍA GARRIDO y J. BURILLO), tomo I, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1968, pág. 389].

(18) *La causalidad en la responsabilidad civil: Estudio del Derecho español*, cit., págs. 536-537.

(19) *Ibidem*.

(20) DE COSSÍO, pág. 544.



Quizá sea ésta la diferencia fundacional más relevante en el concepto de fuerza mayor entre el ordenamiento civil y el administrativo. En tanto en el Derecho civil se conecta la causalidad con el elemento subjetivo, en el Derecho administrativo la causalidad es pura. Esta afirmación es constatable palpablemente en el tratamiento de la fuerza mayor en el Derecho civil. No obstante, hoy en términos generales el caso fortuito y la fuerza mayor suelen contemplarse como formas de interrupción del nexo causal que exigen de responsabilidad según los principios generales del Derecho recogidos por el artículo 1105 Cc (21). Este precepto dispone que:

«Fuera de los casos expresamente mencionados en la Ley, y de los que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que previstos, fueran inevitables.»

Es el principio *casus sentit dominus*. Realmente, el Código civil no realiza una distinción entre la fuerza mayor y el caso fortuito; no existen criterios legales de distinción. La jurisprudencia y la doctrina han sido quienes han elaborado los criterios de distinción: el más aceptado atiende a que «el hecho se produzca en la esfera de actividad del deudor o fuera de ella. Los integrantes de caso fortuito, aunque se confíe implícitamente en su no ocurrencia, suelen ser tenidos en cuenta en el curso normal de la vida, aunque esporádicos, en la actividad en que acaecen» (22). En cambio, «la fuerza mayor deriva de un suceso totalmente extraño a dicho círculo de actividad, el cual hace acto de presencia de un modo inesperado, violento o insuperable» (23). El caso fortuito puede actuar sobre la relación causal interrumpiéndola totalmente, de manera que exima de responsabilidad al agente, o bien puede ser inoperante su actuación con esta finalidad cuando al concurrir concausas en el conjunto de ellas no tiene una influencia decisiva sobre el resultado dañoso (24). En el Código civil, en sede de responsabilidad extracontractual, el artículo 1905 es el que contempla de forma expresa la fuerza mayor como circunstancia que exonera de responsabilidad, al disponer que:

«El poseedor de un animal, o el que se sirve de él, es responsable de los perjuicios que causare, aunque se le escape o extravíe. Sólo cesará esta responsabilidad en el caso de que el daño proviniera de fuerza mayor o de culpa del que lo hubiese sufrido.»

Este es el supuesto de responsabilidad extracontractual más asimilable a la regulación de la responsabilidad de la Administración porque la exclu-

---

(21) ALBÁCAR LÓPEZ y SANTOS BRIZ, *Código Civil. Doctrina y Jurisprudencia*, tomo IV, Trivium, 3.ª ed., Madrid, 1992, págs. 852-853.

(22) ALBÁCAR LÓPEZ y SANTOS BRIZ, tomo IV, págs. 90-91

(23) ALBÁCAR LÓPEZ y SANTOS BRIZ, *ibidem*.

(24) ALBÁCAR LÓPEZ y SANTOS BRIZ, tomo IV, págs. 852-853.

sión de la fuerza mayor supone correlativamente la inclusión del caso fortuito. Aquí la objetivación es palpable: es un supuesto de responsabilidad objetiva en el que basta la causación del daño por el animal para imponer la responsabilidad a su poseedor o usuario por los daños causados, sin más causa de exoneración que la fuerza mayor o la culpa de la víctima, circunstancias que ha de alegar y probar quien las propone (STS 3 de abril de 1957 y 15 de marzo de 1957) (25). Por eso puede considerarse responsable al dueño de una vaca de los daños provocados como consecuencia de la transmisión de la rabia y el tratamiento antirrábico suministrado a quien fue requerido por el dueño a retirar su cuerpo muerto (STS 10 de febrero de 1959) (26). Es evidente que la diferencia más notable entre los sistemas de responsabilidad previstos en el Código civil y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (*ex* 106 CE), es la dialéctica objetividad/subjetividad. Esta diferencia en origen es atenuada por el proceso de objetivación de la responsabilidad extracontractual operado en el Derecho civil (27). Pero el rastro subjetivo fundacional no se ha borrado e impregna la institución. Es por eso que se habla de imputación (al responsable por culpa) o de imputación objetiva (en el fondo a quien ha tenido algo de culpa, aunque sea en términos «objetivos»).

b) *Administrativistas.*

La regulación de la responsabilidad de la Administración se ha situado en un plano distinto desde la objetivación absoluta del sistema (al menos en teoría). Pero bebiendo de las mismas fuentes. La concurrencia de fuerza mayor excluye la existencia de una relación de causalidad. La fuerza mayor viene constituida por hechos irresistibles. Esta idea está ya presente en el Derecho romano: el caso mayor es aquel al que no puede resistir la debilidad humana, como un incendio, un derrumbamiento o un naufragio. Pero la fuerza mayor requiere al propio tiempo que se trate de eventos extraños por completo a la actividad administrativa o al funcionamiento de los servicios públicos. Como dice acertadamente BELADIEZ ROJO, «*la fuerza mayor es siempre ajena al servicio. El riesgo de que se produzca un eventual resultado lesivo no lo crea el servicio; el riesgo existe con independencia de aquél*» (28). Es precisamente el criterio de la exterioridad el que distingue los supuestos de fuerza mayor de los casos fortuitos, que constituyen o pueden constituir hechos imprevisibles o inevitables pero no ajenos al fun-

(25) ALBÁCAR LÓPEZ y SANTOS BRIZ, tomo IV, cit., págs. 1085-1090.

(26) Criticando este fallo, véase PANTALEÓN, «Causalidad e imputación objetiva: criterios de imputación», cit., págs. 1572-1573, mostrando su persistente fobia por la responsabilidad objetiva.

(27) Al respecto, véase DE ANGEL YAGCEZ, *Traatado de Responsabilidad Civil*, 3.<sup>ª</sup> ed., Universidad de Deusto y Editorial Civitas, Madrid, 1993, págs. 54-60 y 126-156.

(28) *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, cit., págs. 105-106.

cionamiento del servicio (29): la exterioridad alude a inexistencia de relación causal. Como es sabido, en lo que se refiere a la relación de causalidad, nuestro TS se inclina por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste, como suele recordar a menudo el propio Tribunal Supremo, en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo; sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño —*in iure non remota causa, sed proxima spectatur* (30)—. De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios (así, por todas, la STS de 5 de diciembre de 1995, Ar. 9061, Sala 3.ª, Sección 6.ª, Ponente TEJADA GONZÁLEZ) (31). Pues bien, la STS de 11 de julio de 1995, Ar. 5632, Sala 3.ª, Sección 6.ª, Ponente SIEIRA MIGUEZ, sintetiza los elementos conceptuales de la fuerza mayor como circunstancia excluyente de la responsabilidad. Para el TS, estos elementos son la *exterioridad*, la *imprevisibilidad* y la *irresistibilidad* aun en el supuesto de haber sido prevista. Afirma literalmente el TS en esta sentencia:

«El concepto de fuerza mayor, aplicable en el supuesto del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y por ende del 106 de la Constitución, se define por dos notas fundamentales cuales son *el ser una causa extraña exterior al objeto dañoso y a sus riesgos propios, imprevisible en su producción y absolutamente irresistible o inevitable aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista.*»

(29) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa (Potestad expropiatoria-Garantía patrimonial-Responsabilidad civil de la Administración)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, págs. 213-214.

(30) Véase al respecto la elaboración teórica realizada desde el Derecho penal descrita por MUÑOZ CONDE, *Teoría General del Delito*, Editorial TEMIS Librería, Bogotá (Colombia), 1984, págs. 22-24.

(31) Sin embargo, DE ANGEL YAGÜEZ, siguiendo a PANTALEÓN, estima necesaria la distinción entre relación de causalidad e imputación objetiva: el problema de relación de causalidad no debe ser confundido con el problema, radicalmente distinto, de si el resultado dañoso causalmente ligado a la conducta en cuestión puede o no ser puesto a cargo de aquella conducta como obra de su autor (*Tratado de Responsabilidad Civil*, cit., págs. 787-802).

2. *El inicio de la demolición del sistema de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas*

Como sabemos, el apartado 1 del artículo 141 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su redacción dada por la Ley 4/1999, cuyo texto reiteramos, determina como novedad que:

«No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias *que no se hubieren podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de la producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.*»

La innovación, discutible como todo en Derecho, es restrictiva en cuanto al estado actual de la cuestión (32): piénsese que supuestos que han sido considerados dentro del ámbito de la responsabilidad quedarán fuera a partir de ahora —señaladamente, los contagios del SIDA antes de que la ciencia conociera las causas de la enfermedad (33) como consecuencia de transfusiones realizadas en el servicio público de salud o tratamientos con productos hemoderivados—. El parámetro de exclusión es la inevitabilidad e imprevisibilidad. No obstante, seguirían quedando dentro supuestos como el del contagio de enfermedad en una dependencia administrativa si es evitable. Así se pronuncia la STS de 4-4-1989 (34), Ar. 2808, Sala 3.ª,

---

(32) E incluso esto mismo es discutible porque el alcance de la innovación dependerá en buena medida de su interpretación jurisprudencial. Si ésta es restrictiva y prudente pocos o ningún problema se planteará. Muy probablemente ésta es la idea del precepto impresa en su formulación originaria, rechazando cualquier injusticia o exceso, y desde luego, sin conferir una potestad discrecional, ya administrativa ya jurisdiccional para la exclusión de responsabilidad. Que la valoración del precepto es algo discutible es evidente y así lo muestran las primeras reacciones doctrinales. En contra de nuestra desconfiada interpretación, véanse GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1999, pág. 2878.

(33) Las jurisprudencias penal, social y contencioso-administrativa habían afirmado esta responsabilidad (así, la Sentencia de 4 de febrero de 1993 del Tribunal de Justicia de Andalucía) (véase el conjunto de sentencias recopiladas por MUGA MUÑOZ en su estudio *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por el contagio del sida*, núm. 136 de esta REVISTA, enero-abril 1995, págs. 290-294). Más recientemente se ha seguido afirmando esta responsabilidad (así, las SSTs de 26 de febrero de 1998, Ar. 1169, Sala de lo Civil, y de 10 de octubre de 1996, Ar. 5007, Sala de lo Social, respecto de la Generalidad de Cataluña; y la STS de 11 de febrero de 1998, Ar. 707, Sala de lo Civil, respecto del INSALUD).

(34) El capitán don Francisco L. P., del Cuerpo de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos, fue nombrado en comisión de servicios el día 13 de enero de 1981 para la realización de un viaje de inspección al nudo de microondas de la Muela (Zaragoza), con el fin de revisar el montaje de una central telefónica del sistema de microondas del Ejército del Aire. No encontrando alojamiento dicho capitán en la Base Aérea, solicitó alojamiento en la Residencia Militar de Jefes y Oficiales del Ejército de Tierra. Incorporado a su destino y reanudados sus normales cometidos, el día 22 empezó a notar los síntomas de una enfermedad

Sección 2.<sup>a</sup>, Ponente CÁNCER LALANNE, negando a tales hechos el carácter de fuerza mayor en su Fundamento de Derecho 3.º:

«Partiendo de hechos como los descritos no cabe sino afirmar que la enfermedad y daños sufridos por el señor L. P., tuvieron su origen en el cumplimiento de sus servicios como militar, en relación con el anormal funcionamiento de la Residencia Militar Castillejos, y en la insuficiencia de las medidas profilácticas adoptadas por las Autoridades Sanitarias Militares para erradicar la enfermedad a que se viene aludiendo, y que, por tanto, no puede hablarse de fuerza mayor exoneradora de responsabilidad.»

Obsérvese que aquí es donde pueden ponerse a prueba los límites del sistema; más claro: ¿debe responder la Administración de los daños causados por infecciones hospitalarias por *aspergillus* o *estafilococos*, teniendo en cuenta que éstas pueden ser imprevisibles o inevitables, extremando los medios y las respuestas técnicas al máximo según el estado actual de la ciencia? Nuestra posición, a la luz de los artículos 106.2 CE y 139 de la Ley 30/1992, es que en estos casos, a pesar de existir funcionamiento normal y carencia absoluta de todo elemento culposo, existe la responsabilidad.

Antes de la Ley 4/1999, en la doctrina se ha discutido si estos supuestos de riesgos imprevisibles e inevitables (en concreto, con el problema del SIDA) eran constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito. MUGA MUÑOZ cree que el contagio de SIDA en una transfusión sería un supuesto de fuerza mayor (35). En contra, creemos que con razón, se ha pronunciado BELADIEZ ROJO (36).

Pero es dudoso que el legislador se haya limitado a identificar un supuesto de fuerza mayor. Creemos que ha ido más allá de lo constitucionalmente permitido estableciendo una cláusula excluyente de pretendidos supuestos matizados de fuerza mayor en realidad bajo la cobertura de los artículos 9 y 106.2 CE. Faltaría en este nuevo supuesto identificado de «fuerza mayor» en todo caso la nota de la exterioridad como elemento fundamental de la distinción: puede haber eventos imprevisibles e inevitables en los que se afirme la responsabilidad por no existir fuerza mayor pese a la ausencia total de culpa. Y es evidente que esto es desconocido por el legislador al tratar de identificar un nuevo supuesto de fuerza mayor donde

---

que determinó su ingreso en un Hospital Militar, donde se le diagnosticó una neumonía por *Legionella pneumophila*, de pronóstico menos grave.

(35) *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por el contagio del sida*, cit., págs. 289-290, aunque, contradictoriamente, sin excluir totalmente en aras de la indemnización la existencia de responsabilidad, pues concluye: «todos los casos evitables o no, deben ser indemnizados, bien en función de la cláusula general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, o bien de acuerdo con el principio de solidaridad que debe regir, creo yo, en el Estado Social que persigue el artículo 1 de la Constitución».

(36) *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, cit., pág. 127, nota 33.

sólo hay, todo lo más, un caso fortuito por faltar la nota de la exterioridad. Esto que afirmamos se ve con mayor claridad a la luz de la jurisprudencia. El TS, en la STS de 25 de octubre de 1996, Ar. 7124, Sala 3.ª, Sección 6.ª, Ponente XIOL RÍOS, reflexiona sobre el concepto de exterioridad como elemento fundamental definitorio de la fuerza mayor, negando que pueda hablarse de fuerza mayor en el supuesto de un incendio a consecuencia de la pirotecnia empleada en una fiesta popular municipal:

«Sólo, pues, un acontecimiento que tuviera los caracteres de fuerza mayor, esto es, *de acontecimiento externo* a la celebración de la fiesta o totalmente ajeno a ella y a sus circunstancias, podría constituir un elemento suficiente para que esta Sala apreciara una ruptura del nexo causal. No, en cambio, el hecho, irregular pero no sólo no ajeno al devenir posible de la fiesta, sino incluso previsible, como se desprende de la prueba practicada, de que el recorrido marcado no fuera escrupulosamente respetado y de que la actividad festiva de los participantes no se ajustara con precisión al horario fijado de antemano por el ayuntamiento.

Con ello la Sala no pretende responsabilizar al ayuntamiento de los accidentes que se produzcan en el término municipal o incluso en los términos municipales vecinos durante la celebración de las fiestas o a cargo de los que hayan participado en ellas; sino sólo de aquellas consecuencias dañosas que razonablemente puedan considerarse incardinadas o relacionadas con la celebración normal o anormal de la fiesta popular sin que concurren hechos suficientemente significativos como para estimar alterada la relevancia causal de la actividad del ayuntamiento de autorización de la fiesta y de no prevención de sus consecuencias negativas.»

Esta idea es la que constituye una de las *ratio decidendi* de la STS de 28 de enero de 1991, Ar. 661, Sala 3.ª, Sección 4.ª, Ponente ROUANET MOSCARDÓ (f. de dcho. 2.º). Lo definitorio para apreciar la concurrencia de caso fortuito (y, por tanto, la existencia de responsabilidad patrimonial) es que el evento se produzca en la esfera de actividad o riesgo administrativo. Otro buen ejemplo de ello es la STS de 12 de marzo de 1984, Ar. 2508, Sala 4.ª, Ponente MARÍN RUIZ (37). El prototipo de caso fortuito es el riesgo

---

(37) La reclamación de responsabilidad trae causa de un accidente mortal sufrido por un recluso que se hallaba en el Centro Penitenciario de Vigo cumpliendo condena penal y dentro del régimen interno de dicho establecimiento, realizando actos propios del destino que en tal régimen se le habían confiado y redimiendo con ello penas por el trabajo. El destino del interno consistía en funciones de limpieza de la cocina, donde funcionaba una máquina de pelar patatas que, tras una descarga eléctrica, mata al interno. El TS descarta que este evento constituya fuerza mayor y afirma:

«tampoco sería factible admitir la exclusión de la responsabilidad debida, que sólo se produce en el evento de fuerza mayor en sentido estricto»

creado por la Administración: el clásico ejemplo del avión que por causa desconocida (e interior) cae; o el helicóptero militar que se estrella, como en la STS de 12-7-1985, Ar. 4209, Sala 4.ª, Ponente DÍAZ EIMIL, cuyos considerandos 2.º y 4.º recogen esta doctrina.

A la luz de estos datos parece evidente que el supuesto identificado por el legislador no es «fuerza mayor». Salva el legislador la restricción remitiendo a las prestaciones que puedan establecerse discrecionalmente: *El resultado es obvio. De existir derecho a la reparación integral se pasa a la posibilidad discrecional del establecimiento de prestaciones asistenciales o económicas.*

El fundamento de ello es la imputación objetiva; o, si se prefiere, la idea de la necesidad de superación de un sistema de responsabilidad objetiva por considerarse intolerable la responsabilidad sin culpa o sin funcionamiento anormal. La duda planteable es si este esquema es compatible con el sistema de responsabilidad objetiva constitucionalizado (art. 106 CE). Si el objetivo es la limitación del *quantum* de responsabilidad como amenaza a la estabilidad presupuestaria o a la Hacienda Pública, caben otras soluciones tal vez menos populares pero más compatibles con el sistema constitucionalizado. Como hemos apuntado, cabría al amparo del artículo 106.2 CE limitar las posibles indemnizaciones o incluso establecer por ley de forma previa su cuantía en el ámbito de la Sanidad (obviamente, sin reducir las posibles indemnizaciones a cuantías irrisorias): ¿no es esto lo que sucede ya de hecho en algunos sectores de prestación de servicios públicos como el de Correos, donde las indemnizaciones son fijadas de forma estandarizada (38)? En otros ordenamientos la limitación de indemnizaciones (negando la total indemnidad) se ha considerado compatible con los postulados constitucionales, desde la idea de que la correlativa li-

---

to, es decir, de un acontecimiento sobre cuya realidad no exista duda y que, aparte de ser ordinariamente imprevisible y siempre inevitable, exceda de los riesgos propios de la empresa, los cuales se comprenden en el caso fortuito como causa indefinida del siniestro que no debe exonerar a quien responde, con abstracción de cualquier culpa, del funcionamiento normal de los servicios —arts. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado— y aun del simple funcionamiento de los mismos —art. 106 de la Const. de 1978 (RCL 1978/2836)—».

(38) La limitación de responsabilidad en el servicio de correos ha sido la regla general adoptada en los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, afirmándose por vía legal el principio de responsabilidad restringida no sólo en la ordenación jurídica de los diversos países (donde como afirma PEMÁN GAVÍN, el fenómeno del mimetismo legislativo ha sido palpable) sino en el propio Derecho postal internacional. Las restricciones de responsabilidad de la Ordenanza Postal y el Reglamento de servicio de correos han sido consideradas ilegales por PEMÁN GAVÍN en atención al rango normativo regulador. No obstante, en atención al interés general, a la especialidad del servicio y el propio interés de los usuarios por las dificultades de prueba dan cobertura a unas reglas especiales simplificadoras de la regulación de la responsabilidad (PEMÁN GAVÍN, *La responsabilidad de correos por daños causados a los usuarios*, núm. 99 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1982, págs. 80-110, 91 y 97 (en cuanto a la ilegalidad de la OP y RSC) y 107-110 (sobre la legitimación del establecimiento de reglas especiales para el servicio de correos). Deben resaltarse la gran racionalidad de las propuestas finales realizadas por PEMÁN GAVÍN en dicho estudio.

mitación encuentra compensación con la objetividad y eficacia del sistema. En este sentido, la Corte Suprema de los Estados Unidos en *Duke Power Co. v. Carolina Environmental Study Group, Inc.* (39), se ha pronunciado a favor de la constitucionalidad de la limitación de responsabilidad *ex Price-Anderson Act* (40). Este esquema operativo hubiera sido conceptualmente preferible: limitación de responsabilidad, afirmada la responsabilidad delimitada legalmente y correlativa complementariedad de otros sistemas de solidaridad a establecer por el Congreso por Ley en supuestos graves para los ciudadanos.

Por todas estas razones, creemos que la nueva regulación contradice de modo frontal el artículo 106 CE. Su base filosófica puede ser aceptable en parámetros civilistas, pero no en los del Derecho administrativo nacional. La exclusión única de la fuerza mayor consagra constitucionalmente un sistema de responsabilidad objetiva y esa decisión constitucional no puede ser desvirtuada por el legislador. El legislador, frente a la instauración posible —*no necesariamente deseable*— de un sistema limitativo pero respetuoso con los fundamentos constitucionalizados, ha operado en esa dirección por la vía indirecta de la identificación de nuevos supuestos de «fuerza mayor». Al hacerlo en contra de la naturaleza de las cosas se violan no sólo las bases conceptuales de la fuerza mayor, sino el propio artículo 106 CE, iniciando la demolición del sistema objetivo de responsabilidad de las Administraciones Públicas constitucionalizado.

---

(39) 38 US 59; 98 S. Ct. 2620 (1978).

(40) Frente a la alegación de los demandantes de la irracionalidad de la limitación de responsabilidad operada en dicha Ley de la luz de la potencialidad de los posibles daños —en supuesta violación de la *Due Process Clause*—, la *Suprem Court* estimó que el mandato dirigido al Congreso para que proporcione ayuda cuando el límite de responsabilidad sea superado, añadido a la objetivación de responsabilidad, constituye un razonable y justo sustituto de los derechos derivados del *Common Law* desplazados por la *Price-Anderson Act* (at 91-93).