

TEMA 41
DERECHO ADMINISTRATIVO

1. La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: concepto, evolución legislativa y enumeración de sus clases.

La responsabilidad de la Administración consiste en aquella obligación que tiene ésta de indemnizar a los particulares cuando debido a su actividad se produzca lesión a los derechos e intereses de los mismos.

En cuanto a la evolución legislativa que ha sufrido, hay que partir de la idea de que la actividad de la Administración se ha hecho presente en todas las manifestaciones de la vida colectiva y lleva consigo una inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos.

La Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1.954, incorpora en nuestro ordenamiento jurídico el principio general de responsabilidad de la Administración para cubrir aquellos daños. Esta norma introdujo el estatuto legal básico de todas las formas de acción administrativa que implican una lesión patrimonial, ya sea consecuencia de una expropiación o del funcionamiento de los servicios públicos.

Por su parte, el art. 33.1 CE es la base constitucional en esta materia, al señalar que “Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia”.

Por último, todo este proceso de garantía legal de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas culmina con la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dedica a esta materia el Título X. También habrá que estar a lo dispuesto en el Reglamento 429/1.993, por el que se regulan los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

En cuanto a sus clases, la responsabilidad de la Administración puede ser de dos tipos:

1. Contractual. Es la derivada de su intervención en todo tipo de contratos, tanto de Derecho Público como de Derecho Privado.
2. Extracontractual o civil. Por los daños y perjuicios que su actividad pueda causar en los bienes y derechos de los particulares.

2. Principios de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Se recogen en el art. 139 LRJAP y PAC (Ley 30/1.992, de 26 de noviembre), que señala lo siguiente al respecto:

1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.
2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
3. Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.
4. La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

3. La indemnización en materia de responsabilidad de la Administración Pública según la LRJAP y PAC.

Se regula en el art. 141 en los siguientes términos:

1. Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.
2. La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.
3. 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.
4. La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

4. ¿En qué consiste la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas?

La responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas se refiere, según dispone el art. 140 LRJAP y PAC, a los siguientes supuestos:

1. Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas.
2. En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación.

5. La responsabilidad de Derecho Privado de las Administraciones Públicas.

Según el art. 144 LRJAP y PAC “Cuando las Administraciones públicas actúen en relaciones de derecho privado, responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la actuación del mismo actos propios de la Administración bajo cuyo servicio se encuentre. La responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 139 y siguientes de esta Ley”.

6. El procedimiento ordinario de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la LRJAP y PAC.

Se regula en el art. 142 de dicha Ley en los siguientes términos:

1. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se *iniciarán* de oficio o por reclamación de los interesados.
2. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial se *resolverán*, por el Ministro respectivo, el Consejo de Ministros si una Ley así lo dispone o por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local. Cuando su norma de creación así lo determine, la reclamación se

resolverá por los órganos a los que corresponda de las Entidades de Derecho Público a que se refiere el art. 2.2 de esta Ley.

3. Para la determinación de la responsabilidad patrimonial se establecerá reglamentariamente un *procedimiento* general con inclusión de un procedimiento abreviado para los supuestos en que concurran las condiciones previstas en el art. 143 de esta Ley.
4. La *anulación* en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5.
5. En todo caso, el *derecho a reclamar prescribe* al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.
6. La *resolución administrativa* de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive, pone fin a la vía administrativa.
7. *Si no recae resolución expresa* se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización.

Si bien, hay que tener en cuenta que esta materia se recoge también en el Capítulo II (arts. 4 a 13) del RD 429/1.993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

7. ¿En qué consiste el procedimiento abreviado de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas?

Este procedimiento se regula en el art. 143 LRJAP y PAC y en el Capítulo III (arts. 14 a 17) del RD 429/1.993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

De esta forma, señala el art. 143 LRJAP y PAC:

1. Iniciado el procedimiento general, cuando sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, el órgano competente podrá acordar la sustanciación de un procedimiento abreviado, a fin de reconocer el derecho a la indemnización en el plazo de treinta días.
2. En todo caso, los órganos competentes podrán acordar o proponer que se siga el procedimiento general.
3. Si no recae resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización.

8. La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Regulada en el Capítulo V (arts. 19 a 21) del RD 429/1.993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial y en el Capítulo II del Título X (art. 145) de la LRJAP y PAC, señala éste último lo siguiente al respecto:

1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.
2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

3. Asimismo, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves.
4. La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.
5. Lo dispuesto en los párrafos anteriores, se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes.

9. La responsabilidad penal de la autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Se recoge en el art. 146 LRJAP y PAC de la siguiente forma:

1. La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.
2. La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

10. Reglas generales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Estas reglas se contienen en el art. 292 LO 6/ 1.985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que establece lo siguiente:

1. Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán a todos los perjudicados derecho a una indemnización a cargo del Estado, salvo en los casos de fuerza mayor, con arreglo a lo dispuesto en este título.
2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
3. La mera revocación o anulación de las resoluciones judiciales no presupone por sí sola derecho a indemnización (art. 292).

11. Requisitos de la acción en la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Se recogen en el art. 293 LOPJ en los siguientes términos:

1. La reclamación de indemnización por causa de error deberá ir precedida de una decisión judicial que expresamente lo reconozca. Esta previa decisión podrá resultar directamente de una sentencia dictada en virtud de recurso de revisión. En cualquier otro caso distinto de este se aplicarán las reglas siguientes:
 - a) La acción judicial para el reconocimiento del error deberá instarse inexcusablemente en el plazo de tres meses a partir del día en que pudo ejercitarse.
 - b) La pretensión de declaración del error se deducirá ante la Sala del Tribunal Supremo correspondiente al mismo orden jurisdiccional que el órgano a quien se imputa el error, y si éste se atribuyese a una sala o sección del Tribunal Supremo la competencia corresponderá a la sala que se establece en el art. 61. Cuando se trate de órganos de la jurisdicción militar, la competencia corresponderá a la Sala Quinta de lo Militar del Tribunal Supremo.
 - c) El procedimiento para sustanciar la pretensión será el propio del recurso de revisión en materia civil, siendo partes, en todo caso, el Ministerio Fiscal y la Administración del Estado.

- d) El Tribunal dictará sentencia definitiva, sin ulterior recurso, en el plazo de quince días, con informe previo del órgano jurisdiccional a quien se atribuye el error.
 - e) Si el error no fuera apreciado, se impondrán las costas al peticionario.
 - f) No procederá la declaración de error contra la resolución judicial a la que se impute mientras no se hubieren agotado previamente los recursos previstos en el ordenamiento.
 - g) La mera solicitud de declaración del error no impedirá la ejecución de la resolución judicial a la que aquel se impute.
2. Tanto en el supuesto de error judicial declarado como en el de daño causado por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, el interesado dirigirá su petición indemnizatoria directamente al Ministerio de Justicia, tramitándose la misma con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado. Contra la resolución cabrá recurso contencioso-administrativo. El derecho a reclamar la indemnización prescribirá al año, a partir del día en que pudo ejercitarse.