

**NOVEDADES SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

**EN**

**LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN  
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
(LPACAP)**

**Y**

**LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO  
(LRJSP)**

**Por**

**RAFAEL GUERRA POSADAS**

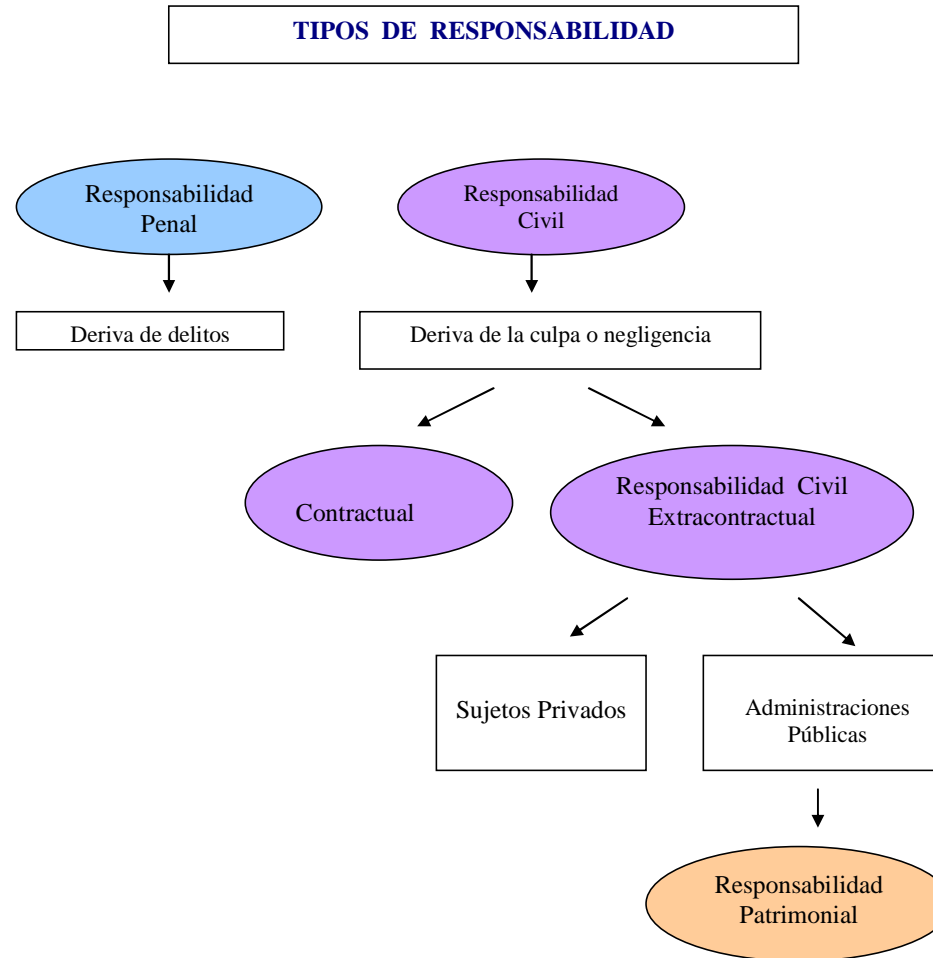
**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL SE REGULABA EN**

1. Los **artículos 139 a 146 de la Ley 30/1992**, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
  2. **Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo**, por el que se aprobó el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial,
- que han sido derogados por la Ley 39/2015**, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

**ENTRADA EN VIGOR DE LAS LEYES 39 y 40/2015**

El 2 de octubre de 2016

## NOVEDADES SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS LEYES 39 y 40/2015



Recordemos que conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la reiterada doctrina del Consejo de Estado, para poder declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública se exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

1. La existencia de un **daño** efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.
2. El carácter **antijurídico** del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.
3. La **imputabilidad** a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad en cuyo ámbito se produce el daño.
4. La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, **nexo causal** que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.
5. **Ausencia de fuerza mayor.**
6. **Que no haya transcurrido un año** desde el momento en que se produjo el hecho causante.

## **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

Los principios y el régimen jurídico de la RP se regulan en los **arts. 32 a 37 LRJSP**.

Pero la **LPACAP** le dedica también los siguientes artículos:

1. **Art. 24:** relativo al silencio administrativo.
2. **Art. 35.1.h):** los actos que resuelvan procedimientos de RP serán siempre motivados.
3. **Art.61.4:** requisitos de la solicitud de inicio del procedimiento RP.
4. **Art. 65:** especialidades del inicio de oficio RP.
5. **Art.67:** solicitud de inicio procedimiento RP por particulares.
6. **Art.81:** solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos RP.
7. **Art. 82:** trámite de audiencia.
8. **Art.86:** terminación convencional.
9. **Art.91:** especialidades de la resolución de estos procedimientos.
10. **Art. 92:** competencia para la resolución de los procedimientos RP.
11. **Art. 96.4:** tramitación simplificada.
12. **Art.114.1.e):** sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.
13. **D.T. 5ª:** procedimientos RP derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

Se eleva a rango legal especialidades que hasta ahora se contemplaban en el Reglamento, respondiendo así al espíritu compilador que pretende la Ley.

Acabamos de hacer referencia a “especialidades” y es que la propia Exposición de Motivos de la LPACAP afirma que “entre sus principales novedades destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora **se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común**”. Aspecto que ha sido criticado por el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril.

### Artículo 32.1 LRJSP

**Positivo:** El art.32.1 LRJSP ha introducido el concepto de la antijuridicidad en la propia definición de la responsabilidad patrimonial, corrigiendo la disfunción que suponía que la LRJAP y PAC la regulase en dos artículos distintos, 139 y 141.

**Negativo:** El legislador de 2015 ha perdido la oportunidad de sustituir la expresión “particulares” por “perjudicados” o “lesionado”, que englobaría también a las Administraciones Públicas, a las que distintas sentencias (STS 14-10-1994, 2-7-1998, 7-4-2007 o 16-3-2016) han reconocido que pueden ser lesionadas por otra Adm. Pública sin que tengan que soportarlo.

### RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR

En el **art.32.3 LRJSP** se recoge la responsabilidad que ya contemplaba el art. 139.3 de la Ley 30/1992. Pero en los siguientes apartados regula los daños causados:

- 1.- Por leyes declaradas inconstitucionales.
- 2.- Por la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea.

Se exige que el particular haya obtenido, en cualquier instancia, **sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad o la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarado.** Por tanto se exige el agotamiento de todas las vías de acción existentes para reconocer el derecho a reclamar por la vía de la responsabilidad patrimonial derivada de actos legislativos.

### **Responsabilidad por los daños causados durante la ejecución de los contratos:**

El art. 32.9 LRJSP establece que “Se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para determinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos **cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración** o de **los vicios del proyecto elaborado por ella misma** sin perjuicio de las especialidades que, en su caso establezca el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”.

La previsión que contempla la LRJSP ya se recogía en:

1. el art. 1.3 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial
2. art. 214.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público como excepciones a la obligación del contratista de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

#### **Ventajas:**

1. Eleva a rango legal provisiones contempladas en reglamentos
2. Agrupa en dos leyes preceptos dispersos en dos leyes y dos reglamentos



### **RESPONSABILIDAD CONCURRENTE AAPP (art. 33 LRJSP)**

“Cuando se trate de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, la Administración Pública competente a la que se refiere el apartado anterior, deberá consultar a las restantes Administraciones implicadas para que, en el plazo de quince días, éstas puedan exponer cuanto consideren procedente”.

### **INDEMNIZACION RP (art.34 LRJSP)**

“2. La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los **baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.**

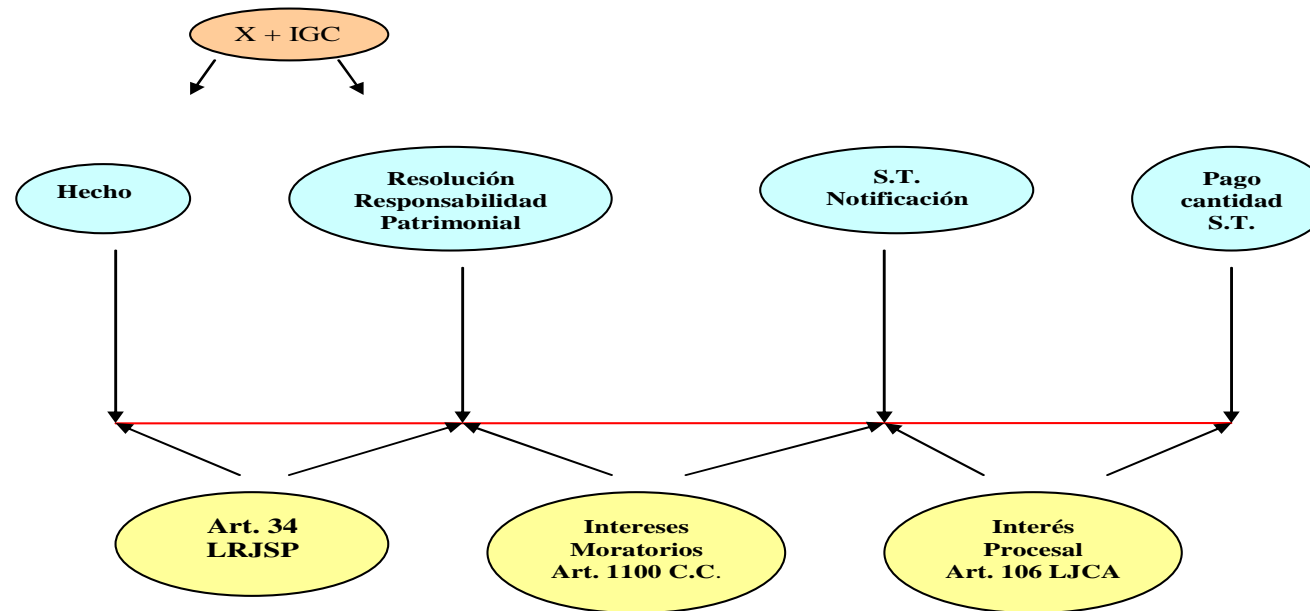
En esta materia hay que estar a la **Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.**

**Aplicación del baremo de tráfico como criterio orientador e indemnización por separado del daño moral extracorporal (STS de 8 de abril de 2016).**

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 Garantía de la Competitividad**, 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 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria**, o, en su caso, a las **normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas**”.

## NOVEDADES SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS LEYES 39 y 40/2015

### CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN E INTERESES



**RESPONSABILIDAD DE DERECHO PRIVADO (art.35 LRJSP)**

Contempla tres posibles formas de actuación de la Administración en relaciones de derecho privado, que dan lugar a cuatro situaciones, unificando todas ellas bajo la figura de la responsabilidad patrimonial:

1. Cuando la Administración actúe directamente en relaciones de derecho privado.
2. Cuando la Administración actúe a través de una entidad de derecho privado.
3. Cuando en la actuación y en el daño producido concorra la Administración con sujetos de derecho privado. Ésta sería otra especialidad paralela al régimen contemplado en el artículo 140 de la Ley 30/1992 y 33 LRJSP, de responsabilidad concurrente de Administraciones Públicas.
4. Cuando la responsabilidad se le exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o la entidad que cubra su responsabilidad.

El art. 2.e) LJCA: “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad”.

**Sentencia de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2014:** Accidente en una estación del metro de Madrid. Lesiones por atropello del tren.

## **RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y EMPLEADOS PÚBLICOS**

**(arts. 36 y 37)**

El art. 36 LPACAP regula, con mucha amplitud, la exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad se sustanciará conforme a lo dispuesto en la LPACAP y se iniciará por acuerdo del órgano competente que se notificará a los interesados y que constará, al menos, de los siguientes trámites:

- a) Alegaciones durante un plazo de 15 días.
  - b) Práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de 15 días.
  - c) Audiencia durante un plazo de 10 días.
  - d) Formulación de la propuesta de resolución en un plazo de 5 días a contar desde la finalización del trámite de audiencia.
  - e) Resolución por el órgano competente en el plazo de 5 días
- Necesidad de recabar informe del servicio causante del daño, en el art. 81 LRJSP

## **RESPONSABILIDAD PENAL**

El **art. 37 LRJSP** reproduce el mismo contenido que el **art. 146 de la Ley 30/1992**, remitiéndose a la legislación correspondiente para determinar la responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas y la responsabilidad civil derivada del delito.

En su apartado segundo señala que la exigencia de esta responsabilidad penal no suspenderá los procedimientos 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.

Esta materia también ha sido objeto de modificación legislativa en 2015. Así la **Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo**, llevó a cabo la mayor modificación del **Código Penal** desde 1995, modificando 252 artículos y suprimiendo 32. Esta modificación reforzó la punición de los llamados delitos de corrupción en el ámbito de la Administración pública, a los que se refiere el art. 37 LRJSP.

La LO 1/2015 reformó también 18 artículos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, uno de la Ley de Indulto, uno de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado y se añadió una disposición a la Ley 23/2014, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE.

**NOVEDADES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACION RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL LEY 39/2015 PACAP**

**Silencio desestimatorio:** El art. 24 LPACAP dispone que el silencio tendrá efecto desestimatorio, además de en los casos previstos en el art. 43 de la Ley 30/1992, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial. También se refiere a este silencio negativo el art. 91.3 LPACAP.

**Necesidad de motivación:** El art. 35.1.h) LPACAP establece que, además de los supuestos contemplados en el art. 54 de la Ley 30/1992, serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que resuelvan procedimientos de responsabilidad patrimonial. Art. 91.2 LPACAP.

**Inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial:** la LPACAP permite, como hasta ahora (arts 4 a 6 del Reglamento de 1993), el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial por petición razonada de otros órganos (art. 61.4), de oficio (art. 65) o por los particulares (art. 67).

Si la Administración Pública decide iniciar de oficio el procedimiento será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado al que se refiere el art. 67, cuyo plazo no ha variado y se mantiene en **un año** desde que se produjo el hecho o acto lesivo, o desde la curación o determinación de las secuelas para los casos de daños físicos o psíquicos a las personas.

**Solicitud de informes y dictámenes:** El art.81 LPACAP se refiere a tres tipos de informes y dictámenes que deben solicitarse durante la tramitación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial:

1. El informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, que deberá emitirse en 10 días.
2. Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando la cuantía reclamada sea igual o superior a 500.000 € o la que establezca la correspondiente legislación autonómica o en los casos previstos en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. El dictamen se emitirá en el plazo de 2 meses.
3. Informe del Consejo General del Poder Judicial, en el caso de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, que deberá ser evacuado en el plazo máximo de 2 meses.

**Terminación convencional:** El art. 86.5 LPACAP establece que en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el art. 34 LRJSP.

**La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común:** El art. 96.4 LPACAP dispone que si una vez iniciado el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, el órgano competente para su tramitación considera:

1. inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión,
2. la valoración del daño
3. y el cálculo de la cuantía de la indemnización

podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado.

**Fin de la vía administrativa:** El art. 114.1.e) LPACAP, de la misma forma que hacía el artículo 142.6 de la Ley 30/1992, señala que pone fin a la vía administrativa la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.