
La responsabilitat patrimonial de l'Administració

PID_00265010

María Luisa Roca Fernández-Castanys

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



**María Luisa Roca Fernández-
Castanys**

L'encàrrec i la creació d'aquest recurs d'aprenentatge UOC han estat coordinats pel professor: Ramon Galindo (2019)

Primera edició: setembre de 2019
© María Luisa Roca Fernández-Castanys
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realització editorial: FUOC

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars dels drets.

Índex

Objectius.....	5
1. La responsabilitat patrimonial extracontractual de les administracions públiques.....	7
2. Els requisits de la responsabilitat patrimonial extracontractual de les administracions públiques.....	11
2.1. El dany	11
2.1.1. Antijurídic	11
2.1.2. Efectiu	12
2.1.3. Avaluable econòmicament	13
2.1.4. Individualitzat en relació amb una persona o grup de persones	13
2.2. Que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics	13
2.3. La relació de causalitat	15
3. Els procediments d'exigència de la responsabilitat extracontractual de l'Administració.....	17
3.1. El procediment general	18
3.2. El procediment per a exigir responsabilitat del personal al servei de l'Administració	23
4. La reparació del dany.....	25
5. La responsabilitat per danys causats pels contractistes i concessionaris de l'Administració.....	29
6. Especialitats de la responsabilitat de l'Administració per actes legislatius i per infracció del dret comunitari.....	31
Exercicis d'autoavaluació.....	35
Solucionari.....	37
Bibliografia.....	38

Objectius

En aquest mòdul s'estudia la responsabilitat patrimonial extracontractual de l'Administració pública. Els objectius del mòdul fan referència als aspectes bàsics d'aquest estudi i són els següents:

- 1.** Analitzar el concepte de responsabilitat patrimonial extracontractual de les administracions públiques.
- 2.** Analitzar els elements o requisits necessaris perquè pugui exigir-se a l'Administració, si s'escau, la indemnització que correspongui.
- 3.** Analitzar el procediment pel qual es pot fer efectiva aquesta responsabilitat.
- 4.** Analitzar el procediment pel qual l'Administració pot exigir, si s'escau, reintegrar les quantitats abonades del personal al seu servei.
- 5.** Analitzar les característiques de la indemnització i les seves modalitats.
- 6.** Analitzar la responsabilitat en cas de danys causats pels concessionaris o contractistes de l'Administració.
- 7.** Analitzar els supòsits concrets de responsabilitat de l'Administració per actes legislatius i per infracció del dret comunitari.

1. La responsabilitat patrimonial extracontractual de les administracions públiques

Un dels pilars fonamentals en tot estat de dret és la **responsabilitat patrimonial** de l'Administració per les lesions ocasionades als particulars en l'àmbit de la seva actuació, responsabilitat que, al costat de l'**expropiació forçosa**, conforma el sistema de garanties patrimonials dels particulars.

La responsabilitat patrimonial de l'Administració apareix esmentada per primera vegada en el nostre ordenament jurídic en els articles 1902 i 1903 del Codi civil de 1889. Amb la promulgació de la Llei d'expropiació forçosa de 1954, s'extrapola la responsabilitat extracontractual a l'àmbit del dret administratiu, i això comporta un canvi radical perquè incorpora la indemnització per danys causats pel funcionament normal o anormal dels serveis públics. Aquest sistema es consolida, primer, amb el Decret de 26 d'abril de 1957, que aprova el Reglament de la Llei d'expropiació forçosa (REF) i, posteriorment, amb la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat (art. 40). Aquest va ser el marc normatiu vigent fins a l'entrada en vigor de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), que va desenvolupar, en el títol X, el principi de responsabilitat patrimonial extracontractual consagrat en l'article 106 de la CE. La LRJPAC va introduir novetats significatives en la regulació de l'exigència d'aquesta responsabilitat, que van obligar a establir *ex novo* les normes procedimentals que la mateixa LRJPAC autoritzava a desenvolupar reglamentàriament, i això es va dur a terme mitjançant l'RD 429/1993, de 26 de març, que va aprovar el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial. En l'actualitat, derogada l'LRJPAC, la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques es regula en les lleis 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú, i 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Tingueu en compte que...

Abans de la LEF, l'Administració estava sotmesa al mateix sistema de responsabilitat extracontractual que qualsevol particular, per la qual cosa se li aplicaven els preceptes del Codi civil.

La teoria general sobre la responsabilitat patrimonial procedeix del dret civil, que distingeix entre la responsabilitat **contractual** (en la qual hi ha un vincle contractual previ entre dos subjectes) i l'**extracontractual** (que es produeix al marge d'una relació contractual prèvia).

En l'àmbit administratiu, la responsabilitat contractual sorgeix fruit de les relacions que estableix l'Administració per a aconseguir les seves finalitats i per a proveir els mitjans personals i materials que necessiti per a aconseguir-les. Respecte a aquesta responsabilitat, cal estar al que es disposa en la legislació de contractes.

Hi ha nombrosos casos que poden fer sorgir la responsabilitat patrimonial extracontractual de l'Administració: per exemple, per accidents soferts pel mal estat de la calçada o per una senyalització deficient; per errors mèdics en hospitals públics; pels danys produïts pel desbordament d'embornals que no havien estat netejats adequadament, etc.



Tal com apunta Sánchez Morón (2016, pàg. 950), la responsabilitat extracontractual de l'Administració s'ha de diferenciar d'altres figures com l'**expropiació forçosa**, la responsabilitat quasicontractual que deriva de l'**enriquiment injust** o sense causa, o d'**altres supòsits** en els quals l'Administració és obligada a abonar una quantitat als particulars per causes diferents.

Tal com apunta Quintana López (1994, pàg. 23), la diferència entre l'expropiació forçosa i la responsabilitat patrimonial s'estableix en funció del fet que el detriment patrimonial es produeixi com a conseqüència d'una actuació dirigida directament a provocar-lo per raons d'utilitat pública o interès social (expropiació forçosa), o bé que la lesió patrimonial sigui una seqüela, una conseqüència no derivada, no volguda ni perseguida com a finalitat de l'actuació (responsabilitat patrimonial).

En aquest mòdul farem referència a la responsabilitat patrimonial **extracontractual** de l'Administració, responsabilitat que, si bé es fonamenta en institucions comunes del dret civil, té una singularitat pròpia.

Tal com fan notar Gamero i Fernández (2018, pàg. 719), «certament, tots dos sistemes (civil i administratiu) guarden una connexió estreta, i en la seva configuració juridicomaterial el sistema administratiu parteix de les nocions preexistents en el dret civil [...]. Però el fet és que està regulat en disposicions pròpies, i la seva aplicació es revisa per un ordre jurisdiccional diferent, el contenciós administratiu, de manera que s'il·luminen especialitats i criteris propis».

Com a punt de partida s'ha de recordar que l'article 9.3 de la CE consagra la garantia de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques. El Tribunal Suprem ha declarat en reiterades sentències que la responsabilitat de les administracions públiques en el nostre ordenament jurídic no solament té la seva base en el principi genèric de tutela efectiva que, en l'exercici de drets i interessos legítims, reconeix l'article 24 de la CE, sinó també, de manera específica, en l'article 106. 2 d'aquesta.

L'article 106.2 de la CE disposa que «els particulars, en els termes establerts per la llei, tenen dret a ser indemnitzats per tota lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, excepte en els casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament dels serveis públics».

En virtut de l'article 149.1.18 de la CE, correspon a l'Estat la **competència exclusiva** per a regular el sistema de responsabilitat extracontractual de totes les administracions públiques. D'aquesta manera, aquesta regulació queda **reservada a la Llei**, que, a més, **ha de ser estatal**, la qual cosa implica que les comunitats autònomes no podran apartar-se del sistema de responsabilitat definit per l'Estat.

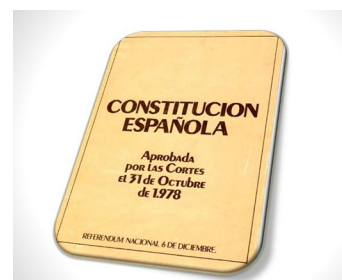
A més, la reserva de llei **no significa que no sigui possible la col·laboració reglamentària**. De fet, de conformitat amb aquesta previsió constitucional, la regulació dels aspectes bàsics de la responsabilitat patrimonial es va dur a terme per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú —avui derogada—, les previsions de la qual van ser desenvolupades per l'RD 429/1993, de 16 de març, que va aprovar el Reglament de procediment de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial. Després de l'entrada en vigor de les lleis 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) i 40/2015, d'1 d'octubre, de règim ju-

Tingueu en compte que...

De fet, l'acció per a reclamar l'enriquiment injust no està subjecta al termini d'un any previst per a l'acció de responsabilitat patrimonial, sinó al termini general de quinze anys previst en l'article 1964 del Codi civil. D'altra banda, l'acció per al reconeixement i liquidació per ingressos indeguts prescriu al cap de quatre anys.

Lectura d'ampliació

Martín Rebollo, L. (1997). «Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones». *Revista de Administración Pública* (núm. 59, pàg. 317-377).



La Constitució espanyola consagra la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.

rídic del sector públic (LRJSP), l'una i l'altre queden derogats, de manera que són aquestes lleis les que estan en vigor en l'actualitat. S'hi recullen tant els principis i les regles substantives de la responsabilitat patrimonial (LRJSP) com els requisits i el procediment per a exigir-los (LPAC), i no comporten alterar essencialment la regulació vigent fins ara.

Alguns autors han criticat que la regulació de la responsabilitat patrimonial es faci, a partir del 2015, de manera desagregada i dispersa enfront de la regulació unitària que contenia l'RD 429/1993, de 16 de març. En particular, es qüestiona la conveniència que els principis de la responsabilitat patrimonial es portin a l'LRJSP, mentre que la regulació dels aspectes restants es contingui en l'LPAC.

La regulació, tradicionalment sòbria, de la responsabilitat de l'Administració —que es manté en les lleis del 2015— ha exigít una labor clarificadora i d'interpretació, que ha donat lloc, com veurem, a una jurisprudència copiosa, variada i, a vegades, contradictòria.

Respecte a les característiques essencials d'aquesta responsabilitat, s'ha de recordar que el sistema de responsabilitat patrimonial és **unitari**, per la qual cosa resulta aplicable a **totes les administracions públiques**.

En particular, pel que fa a l'Administració local, l'article 54 de l'LRBRL disposa que «les entitats locals han de respondre directament dels danys i perjudicis causats als particulars en els seus béns i drets com a conseqüència del funcionament dels serveis públics o de l'actuació de les seves autoritats, funcionaris o agents en els termes establerts en la legislació general sobre responsabilitat administrativa».

Vegeu també

L'STSJ de Múrcia 279/2006, de 30 de març.

I sense que es diferenciï si l'actuació es produeix en el desenvolupament d'**actuacions de dret públic o de dret privat**.

D'aquesta manera, s'estableix, sense lloc a dubte, la competència de la jurisdicció contenciosa per a conèixer de les reclamacions de responsabilitat quan la reclamació es referia a activitats prestacionals de l'Administració (manteniment de vies públiques, activitats sanitàries). No obstant això, no s'aplica a les entitats instrumentals amb forma juridico-privada que es regeixen pel sistema comú de responsabilitat patrimonial recollit en el Codi civil (Gamero i Fernández, 2018, pàg. 719)

A més, segons jurisprudència reiterada, la responsabilitat extracontractual de l'Administració té les característiques següents:

- **És general.** Abraça tota activitat, jurídica o material, per acció o omissió, derivada del funcionament dels serveis públics, encara que estigui gestionada per particulars i amb independència de si el servei va funcionar o no de manera correcta.

D'aquesta manera, aquesta responsabilitat pot derivar-se d'actuacions materials (p. ex., els danys causats per una operació quirúrgica, la demolició d'un immoble que es duu a terme en execució d'una ordre de ruïna que s'anul·la posteriorment); de la inactivitat de l'Administració (p. ex., la falta de reparació d'una carretera en mal estat), o d'actes administratius o reglaments il·legals (p. ex., l'ordre il·legal de paralització d'unes obres o l'ordre il·legal de suspensió d'una llicència d'activitat).

- **És directa.** La responsabilitat extracontractual de l'Administració respon del dany sense que calgui que s'identifiqui o reclami de manera prèvia l'autoritat, funcionari o agent que hagi causat aquest dany i sense perjudici d'una «acció de retorn» eventual i posterior contra els qui l'hagin causat

incorent en dol, culpa o negligència greu. Això constitueix una garantia per als ciutadans, ja que, en nombroses ocasions, no és possible identificar el responsable del dany.

L'article 36.1 de l'LRJSP disposa que, «per a fer efectiva la responsabilitat patrimonial, els particulars han d'exigir, directament a l'Administració pública corresponent, els danys i perjudicis causats per les autoritats i el personal al seu servei».

- **És objectiva o de resultat.** Enfront del sistema de responsabilitat subjectiva pròpia del dret civil, prescindeix de la idea de «culpa», de manera que allò rellevant no és la conducta antijurídica de l'Administració sinó l'antijuridicitat del *resultat o lesió*. Així, l'Administració resulta responsable encara que no hi hagi cap il·licitud en la seva conducta, això és, encara que no s'hagi produït una infracció de cap norma o precepte.

L'objectivitat d'aquest sistema de responsabilitat comporta que, per a exigir-la, no solament no és menester demostrar que els titulars o gestors de l'activitat administrativa que ha generat un dany hagin actuat amb dol o culpa, sinó que ni tan sols és necessari provar que el servei públic ha actuat de manera anòmala, ja que els preceptes constitucionals i legals que componen el règim jurídic aplicable tenen l'obligació d'indemnitzar els casos de funcionament normal dels serveis públics. Precisament, el caràcter objectiu de la responsabilitat patrimonial fa que aquesta solament s'exclouï en els supòsits de força major, no en els de cas fortuït. Així ho fa notar —entre moltes altres coses— l'STS de 3 d'octubre de 2000: «[...] L'ordenament estableix, en efecte, una responsabilitat de caràcter objectiu, ja que, admetent-se com a pressupòsit els funcionaments anormal i normal de l'activitat administrativa de servei públic, en l'expressió emprada per la norma no és menester que concorrin factors subjectius de culpabilitat. El títol d'atribució concorre, així, quan s'aprecia que el subjecte perjudicat no tenia el deure jurídic de suportar el dany».

Essent això així, la veritat és que —tal com destaquen alguns autors— la jurisprudència exigeix la concurrència de culpa en el cas dels danys ocasionats per actuacions materials o per inactivitat de l'Administració, de manera que el sistema de responsabilitat objectiu «pur» sembla circumscriure's als casos en els quals els danys es deriven de reglaments o actes administratius il·legals.

- **És integral.** La responsabilitat extracontractual de l'Administració busca reparar completament el dany causat cobrint la lesió que s'ocasioni en béns o drets i amb independència que es tracti de danys físics o morals.

En aquest sentit, és jurisprudència reiterada que el particular ha de ser rescablat per tota lesió que pateixi en qualsevol classe de béns i drets, amb la qual cosa no solament es refereix als causats en la propietat i a altres drets reals i d'obligació, sinó també als danys corporals i als produïts pel dolor físic i de caràcter moral.

En qualsevol cas, s'ha de tenir present que la responsabilitat extracontractual no significa que l'Administració tingui el deure de respondre, sense més ni més, per tot dany que puguin patir els particulars, sinó que perquè procedeixi la responsabilitat patrimonial de l'Administració pública **s'han de donar els requisits que la caracteritzen legalment** després d'analitzar les circumstàncies concurrents en cada cas. A continuació es fa referència a aquests requisits.

Lectura d'ampliació

Doménech Pascual, G. (2010). «Responsabilidad patrimonial de la administración por actos jurídicos ilegales: ¿responsabilidad objetiva o por culpa?». *Revista de Administración Pública* (núm. 183, pàgs. 179-231).

2. Els requisits de la responsabilitat patrimonial extracontractual de les administracions públiques

En un sentit similar, encara que no idèntic al text constitucional, l'LRJSP reconeix el dret dels particulars a ser indemnitzats pels danys que els ocasioni l'Administració.

L'article 32.1 de LRJSP disposa que «els particulars tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques corresponents de tota lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, excepte en els casos de força major o de danys que el particular tingui el deure jurídic de suportar».

Segons una jurisprudència constant i consolidada, per a l'èxit de l'acció de responsabilitat calen els requisits següents: a) la realitat efectiva d'una lesió o dany antijurídic, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona o grup de persones; b) que el dany o lesió patrimonial sofert sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics en una relació directa, immediata i exclusiva de causa-efecte, sense intervencions estranyes que alterin el nexes causal, i c) que no s'hagi produït força major.

A continuació es fa referència a cadascun d'aquests requisits. Sigui com sigui, s'ha de tenir present que la jurisprudència els ha interpretat **de manera molt restrictiva** amb la finalitat d'evitar que l'Administració respongui de tot dany que pateixin els particulars, evitant d'aquesta manera que es converteixi en una mena d'«asseguradora universal».

2.1. El dany

Tal com hem dit pàgines enrere, perquè el dany sigui indemnitzable, cal que sigui **antijurídic, efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat** en relació amb una persona o grup de persones. Vegem a continuació cadascun d'aquests requisits.

2.1.1. Antijurídic

Que el dany sigui **antijurídic** implica, tal com han destacat la doctrina i la jurisprudència, que no tot dany que produeix l'Administració és indemnitzable: solament són indemnitzables aquells danys que mereixin la consideració de «lesió», i això no perquè la conducta de qui el causa sigui contrària a dret, sinó perquè el perjudicat **no té el deure jurídic de suportar-lo** per no existir causes de justificació que ho legitimin.

Lectura d'ampliació

Muñoz Guijosa, M. A. (2015). «Sobre el requisito de la antijuricidad en la responsabilidad patrimonial por anulación de acto administrativo». *REDA* (núm. 168, pàg. 145-168).

El problema rau a saber quan hi ha o no aquest deure de **suportar** el dany o perjudici. Tal com fa notar Sánchez Morón, hi ha, per descomptat, aquest deure quan és conseqüència de **càrregues o obligacions generals** imposades per les lleis als ciutadans o a grups o categories determinades (deures tributaris, compliment de serveis essencials en cas de vaga, cessions urbanístiques, etc.); quan el dany és conseqüència d'una actuació discrecional de l'Administració que s'exerceix en termes raonables i proporcionats (p. ex., danys causats per la reacció proporcionada dels agents de l'autoritat en dissoldre una manifestació il·legal), o quan la lesió és producte d'un risc normal derivat de la relació d'un servei públic (p. ex., atenció hospitalària).

Tal com assenyala l'STS de 5 de juny de 1997 (pres. Sr. Xiol Rius), «[...] perquè el dany concret produït pel funcionament del servei a un o diversos particulars sigui antijurídic, n'hi ha prou que el risc inherent a la seva utilització hagi depassat els límits imposats pels estàndards de seguretat exigibles conforme a la consciència social. Llavors no hi haurà cap deure del perjudicat de suportar el menyscapte, i, consegüentment, l'obligació de rescabalar el dany o perjudici causat per l'activitat administrativa serà imputable a aquesta activitat».

Un supòsit particular i freqüent és el de les reclamacions derivades d'**actuacions sanitàries**, supòsits en els quals la jurisprudència ha entès que no és suficient l'existència d'una lesió, sinó que cal acudir al criteri de la *lex artis*, de manera que, si el servei mèdic es va prestar correctament i d'acord amb l'estat del saber mèdic i els mitjans disponibles, la lesió no ha de reputar-se antijurídica, amb independència del resultat produït en la salut o la vida del malalt .

2.1.2. Efectiu

En segon lloc, és necessari que el dany sigui **efectiu**. Això implica que ha de tractar-se d'un dany real i actual la realitat del qual **l'ha de provar el perjudicat** amb el rigor necessari, i no una simple possibilitat o expectativa. Això implica l'**exclusió dels danys futurs**, encara que s'admet el **lucre cessant** —tal com veurem, i si es prova— com a element incloïble en el dany resarcible.

Tal com aclareix l'STS de 24 de febrer de 2005, «la responsabilitat patrimonial de l'Administració exigeix la concurrència de la causació necessària d'uns danys reals, efectius i individualitzats, que no poden basar-se en meres hipòtesis o conjectures». D'aquesta manera, tal com apunta l'STS de 23 de març de 2009, «es configura com a pressupòsit bàsic del naixement d'aquesta responsabilitat, l'existència d'una lesió o detriment en el patrimoni del particular». Tal com assenyala la sentència de 25 de novembre de 1995, «l'existència d'un dany real i efectiu, no traduïble en meres especulacions o expectatives, constitueix el nucli essencial de la responsabilitat patrimonial traduïble en una indemnització econòmica individualitzada, de tal manera que resulti lesionat l'àmbit patrimonial de l'interessat, que és qui ha de suportar al seu torn la càrrega de la prova de la realitat del dany causat efectivament. En tot cas, s'ha de tractar d'un dany real i efectiu».

Lectura d'ampliació

Gallardo Castillo, M^a J. (2009). «Consentimiento informado y responsabilidad patrimonial de la Administración». *Revista Andaluza de Administración Pública* (núm. 75, pàg. 95-137).

2.1.3. **Avaluable econòmicament**

Cal, a més, que es tracti d'un dany **avaluable econòmicament**, amb independència que sigui **material, personal o fins i tot moral**. Aquí ens trobem amb una qüestió de gran importància, ja que implica la necessitat de quantificar la indemnització i determinar el moment en què s'ha de dur a terme la valoració.

Farem referència a aquestes qüestions més endavant en ocasió de l'estudi de la indemnització i el seu càlcul.

2.1.4. **Individualitzat en relació amb una persona o grup de persones**

Finalment, es requereix que es tracti d'un dany **individualitzat** en relació amb una persona o grup de persones. Aquest requisit implica que no seran indemnitzables els danys i perjudicis generals que s'ocasionen als ciutadans com a conseqüència de l'activitat administrativa ordinària o normal (p. ex., en ocasió d'obres de millora d'un carrer o d'instal·lació de les vies d'un metro lleuger).

En definitiva, aquest requisit implica que el perjudici ha de comportar un **perjudici excessiu o especial** que recaigui sobre certes persones, sia a títol individual o grupal. El problema rau a determinar quan s'està davant una càrrega general (i, per tant, no indemnitzable) i quan davant un dany individualitzat (indemnitzable). En última instància, són els tribunals els que han de decidir si es tracta de l'una o l'altre.

Així, per exemple, és evident que les molèsties causades per l'arranjament d'un carrer no afectaran de manera igual els comerciants instal·lats (que poden veure reduïdes significativament les seves vendes per aquesta circumstància) que els vianants que hi circulin.

2.2. **Que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics**

En segon lloc, perquè el dany sigui indemnitzable, és necessari que es derivi o sigui conseqüència del funcionament d'un servei públic.

Tal com assenyala el TS (entre moltes altres, en la Sentència de 23 de desembre de 1998), l'expressió "**servei públic**" s'ha d'entendre's en **sentit ampli**, identificat com a «gestió administrativa en general» o «gir o trànsit administratiu», criteri amplíssim que no permet oblidar que darrere de la noció de servei públic hi ha la idea de satisfer necessitats d'interès general per a la societat.

Quant al sentit ampli de l'expressió *servei públic*, es pot citar aquí l'STSJ de Catalunya d'11 de novembre de 2004: «[...] Els danys van ser deguts al funcionament anormal d'un servei públic municipal en el sentit ampli en què l'entén la jurisprudència, com a comprensió de tota activitat de l'Administració sotmesa al dret administratiu o, en altres paraules, com a sinònim de tota activitat administrativa de gir o trànsit administratiu, de gestió, activitat o tasca administrativa, o de fer o actuar de l'Administració [...], tenint en compte que corresponia als serveis tècnics de l'Administració local vetllar, posant els

mitjans personals i materials necessaris, perquè les vies públiques estiguin en les degudes condicions de seguretat».

Dit això, és indiferent que el funcionament del servei públic en qüestió hagi estat «normal» o «anormal», és a dir, que el servei que origina la lesió resarrible hagi funcionat correctament o incorrectament.

Un supòsit de funcionament anormal és el resultat per l'STS de 25 de novembre de 2008, sentència de la qual dona compte Pérez Monguió com a exemple prototípic de funcionament anormal: «A un malalt mental declarat se li concedeix una llicència d'armes, i poc després es presenta una denúncia per agressió i amenaces de mort per part d'aquest contra dos germans, per la qual cosa és condemnat a dos anys d'internament. Encara que el jutge va dirigir un escrit al president de la Diputació perquè es produís l'ingrés del malalt, no es va dur a terme. Uns mesos més tard, el malalt va posar fi a la vida dels dos germans disparant-los amb l'escopeta de la qual tenia permís».

D'altra banda, a les finalitats de l'article 106.2 de la CE, la jurisprudència (STS de 5 de juny de 1989 i 22 de març de 1995, entre d'altres) ha homologat com a servei públic tota actuació, gestió, o activitat o tasques pròpies de la funció administrativa que s'exerceix fins i tot per **omissió o passivitat** amb resultat lesiu, si bé en aquests casos s'ha de fer una **interpretació restringida** de la responsabilitat administrativa.

Tal com subratlla l'STS de 17 de març de 1993, «en els casos en els quals els danys s'atribueixen a la mera inactivitat de l'Administració, perquè, essent cada vegada més, i més generals, les finalitats que l'ordenament jurídic assigna a aquesta, i, ordenat constitucionalment que els serveixi "amb eficàcia" (art. 103.1 de la Constitució), la responsabilitat patrimonial de l'Administració podria arribar a una expansió gegant si s'admetés que neix en tots aquells casos en els quals l'Administració no compleix amb eficàcia les finalitats que li assenyalava l'ordenament jurídic (v. g., persecució dels delictes, cura del medi ambient, ordenació del trànsit viari, organització de serveis sanitaris), encara que sigui una persona estranya i coneguda qui hagi desencadenat el procés causal (v.g., qui ha comès el delictes del qual es deriven els danys, o qui ha portat a terme l'acte contaminant que els ha produït). El relativisme o casuística de la matèria, en els casos de meres inactivitats de l'Administració, per ventura solament permet concloure que, ni el mer deure abstracte de complir certes finalitats és suficient per a generar la seva responsabilitat quan el procés causal dels danys ha estat originat per un tercer, ni sempre la concurrència de l'actuació d'aquest eximeix de responsabilitat l'Administració quan el deure abstracte d'actuació s'ha concretat i individualitzat en un cas determinat».

Perquè es pugui concloure que el dany concret produït pel funcionament d'un servei és antijurídic, n'hi ha prou que el risc inherent a la seva utilització hagi depassat els límits imposats pels **estàndards de funcionament** exigibles.

Així es pronuncia l'STSJ de Catalunya d'11 de novembre de 2004: «Perquè el dany concret produït pel funcionament del servei a un o diversos particulars sigui antijurídic, n'hi ha prou que el risc inherent a la seva utilització hagi depassat els límits imposats pels estàndards de seguretat exigibles conforme a la consciència social.

Llavors no hi haurà cap deure del perjudicat de suportar el menyscapte, i, consegüentment, l'obligació de rescabalar el dany o perjudici causat per l'activitat administrativa serà imputable a aquesta activitat».

Sobre el que s'entén per **funcionament ajustat als estàndards de funcionament**, és il·lustrativa l'STSJ de Catalunya d'11 d'octubre de 2002:

«[...] els danys físics la indemnització dels quals es pretén en el present procediment es van produir per una caiguda en el moment en el qual la recurrent travessava un pas zebra d'aquesta ciutat, i, fins a on s'ha provat en aquest procediment, les característiques del pas zebra en qüestió s'ajustaven a les condicions tecnicofacultatives establertes en el contracte de juny de 1994 de senyalització horitzontal, aprovat per l'Ajuntament, l'article 1.5 del qual preveia un valor de coeficient de resistència al lliscament (CRL) a la temperatura

estàndard de 20°, mesurada amb el pèndol SRT, no inferior a 0,45 unitats, que un informe tècnic elaborat per l'asseguradora de la demandada qualifica de «satisfactori» segons el mètode de referència, sense que per a la demandant no s'hagi al·legat ni acreditat cap element que desvirtuï la qualificació, i amb aquesta premissa, i tenint en compte que el dia abans el paviment estava mullat per una pluja fina, no és possible establir ni deduir amb certesa la relació causal...».

En absència d'un estàndard legal en el servei públic, el funcionament adequat s'ha de delimitar en termes de raonabilitat.

«[...] no cal entendre que els deures de conservació i manteniment de les vies públiques urbanes aconseguixin a l'obligació de vetllar perquè s'elimini, de forma peremptòria, tota imperfecció o defecte, per mínim que sigui. També hem reiterat que, com a contrapunt a l'obligació que pesa sobre l'Administració de conservació de l'ús públic viari, tota persona que transiti per la via pública ha de ser conscient dels riscos consubstancials a tal activitat, igual que ha de ser-ho de la possible existència de petites irregularitats en el paviment, adoptant la precaució necessària [...]».

2.3. La relació de causalitat

Perquè el dany sigui indemnitzable, cal que hi hagi una relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i els danys que s'invoquen, és a dir, cal que aquests danys **siguin imputables a l'Administració**, i correspon **al reclamant provar l'existència** d'aquest nexa.

Tal com assenyala l'STS de 18 d'octubre de 2008, la càrrega de la prova del nexa causal correspon al que reclama la indemnització conseqüència de la responsabilitat de l'Administració, per la qual cosa, com que no s'ha produït aquesta prova, no hi ha responsabilitat administrativa (en el mateix sentit es poden veure, entre moltes altres, les SSTs de 7 de setembre de 2005, 19 de juny de 2007, 30 de novembre de 2011, 9 de desembre de 2008 i 23 de maig de 2012).

D'altra banda, la doctrina jurisprudencial més recent sobre el requisit del nexa causal permet que la relació causal expressada —especialment en els supòsits de responsabilitat per funcionament anormal dels serveis públics— pugui aparèixer amb formes mediate, indirectes i concurrents, circumstàncies que poden donar lloc a una **moderació de la responsabilitat** i que —com veurem— s'hauran de tenir en compte en el moment de fixar la indemnització.

Ara bé, és possible que el nexa causal es trenqui i que, per tant, el dany no sigui indemnitzable. Això ocorre en una sèrie de supòsits de **força major** (no, per tant, en el cas fortuït) i d'**intencionalitat** de la víctima o **culpade** la víctima.

Tal com assenyala la jurisprudència, «la consideració de fets que puguin determinar la ruptura del nexa de causalitat s'ha de reservar al seu torn per a aquells que comporten força major —única circumstància admesa amb caràcter exclouent per la Llei—, als quals importa afegir la intencionalitat de la víctima en la producció o el patiment del dany, o la negligència gravíssima d'aquesta, sempre que aquestes circumstàncies hagin estat determinants de l'existència de la lesió i de l'obligació consegüent de suportar-la [...]. El caràcter objectiu de la responsabilitat imposa que la prova de la concurrència d'esdeveniments de força major o circumstàncies demostratives de l'existència de dol o negligència de la víctima suficient per a considerar trencat el nexa de causalitat correspongui a l'Administració [...]».

Per **força major** s'han d'entendre aquells successos que quedin fora del cercle d'actuació de la persona obligada i que no s'hagin pogut preveure o que, previstos, siguin inevitables (la jurisprudència —STSS de 2 d'abril de 1985 i 12 de març de 2008, entre moltes altres— considera com a tals guerres, terratrèmols,

Lectura d'ampliació

Peces Morate, J. (2005). «La responsabilidad administrativa. El nexa causal. Últimas orientaciones jurisprudenciales». *Cuadernos de Derecho Local*. (pàg. 75-83).

etc.); i per **cas fortuït**, els esdeveniments o fets imprevisibles, però connaturals en el funcionament de cada servei públic segons la seva naturalesa, que s'han de considerar imprevisibles però que, previstos, es podrien haver evitat.

Així, per exemple, s'ha apreciat l'existència de força major en vents d'una determinada força. En aquest sentit, l'STSJ de Castella i Lleó de 28 de setembre de 2001 —Sala de Valladolid— no considera fets irresistibles, i molt menys imprevisibles, els temporals amb vents de velocitat no superior a 120 km/h. Per la seva banda, l'STS de 3 de maig de 1995 estima que «resulta manifest que els danys produïts en les propietats dels reclamants van tenir per causa fonamental, propera i immediata les pluges torrencials caigudes a la tarda del 4 de novembre de 1993, qualificables certament com a supòsit de força major en la mesura de supòsit impossible de preveure o inevitable, enervant per descomptat, tal com expressàvem amb anterioritat, de la imputació concreta que es pretén anul·lar a l'activitat municipal».

Tal com puntualitza reiteradament la jurisprudència (entre d'altres, l'STS de 6 de febrer de 1996), **correspon a l'Administració demostrar la concurrència de la força major**, en tant que comporta una exempció de l'obligació d'indemnitzar la lesió soferta.

Tal com declara amb contundència l'STS de 16 de maig de 2003, «el caràcter objectiu de la responsabilitat de l'Administració de l'Estat imposa, segons declarem en les nostres sentències de 9 d'abril i 26 de novembre de 2000, entre d'altres, que la prova de la concurrència d'esdeveniments de força major o circumstàncies demostratives de l'existència de dol o negligència de la víctima per considerar trencat el nexa causal correspon a l'Administració, ja que no seria objectiva aquella responsabilitat que exigís demostrar que l'Administració que va causar el dany va procedir amb negligència, ni aquella el reconeixement de la qual estigués condicionada a provar que qui va patir el perjudici va actuar amb prudència. [...]».

En segon lloc, la **culpa o negligència greu de la víctima** comporta també la ruptura del nexa causal i, per tant, l'exempció de l'obligació d'indemnitzar.

L'STSJ d'Andalusia, de 16 de febrer de 2000, denega la indemnització pels danys causats per l'atropellament d'un autobús municipal, ja que entén que la víctima va creuar sense mirar i en un lloc no habilitat per al pas de vianants, per la qual cosa, malgrat que no hi havia baranes que impedissin el pas, s'entén que els danys soferts són culpa de l'actora i, per tant, imputables exclusivament a ella.

3. Els procediments d'exigència de la responsabilitat extracontractual de l'Administració

El particular que pretén obtenir una indemnització pels danys que l'actuació administrativa li hagi ocasionat ha d'iniciar un procediment administratiu abans de dirigir-se als tribunals. És a dir, abans de poder acudir a la via judicial ha d'«esgotar la via administrativa», i solament si aquesta fracassa pot portar la seva pretensió davant els tribunals. És l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu el competent per a conèixer d'aquesta classe de pretensions.

Conforme a l'article 2 e) de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, «els òrgans de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu són competents per a conèixer de les qüestions que se suscitin en relació amb [...]: e) La responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, sigui quina sigui la naturalesa de l'activitat o el tipus de relació que derivi, i aquelles no poden ser demandades per aquest motiu davant els ordres jurisdiccional civil o social tot i que en la producció del dany concorrin amb particulars o disposin d'una assegurança de responsabilitat».

Tal com hem vist, una de les principals característiques de la reforma del 2015 és la **separació del règim substantiu** de la responsabilitat patrimonial que es conté en l'LRJSP del **procediment** per a la seva exigència, que es regula, de manera dispersa, en l'LPAC, separació que ha estat criticada per la doctrina amb raó.

El procediment administratiu aplicable en la tramitació de la reclamació de responsabilitat patrimonial es regeix en general per les disposicions sobre el procediment administratiu comú recollides en el títol IV de l'LPAC, si bé hi ha **certes especificitats** que es detallen en els articles 65, 67, 81, 91 i 92.

Tal com s'ha destacat (Martín Rebollo, 2016, pàg. 367), amb la reforma del 2015 es pretén que aquest procediment «no sigui més que un conjunt d'especialitats o singularitats derivades de la matèria que es tracta dins del procediment comú. Per aquest motiu, ara també, no hi ha una regulació completa, i aquestes especialitats estan soltes i escampades dins de la regulació cronològica (iniciació, instrucció, terminació) del procediment administratiu comú del qual cal partir».

Quan concorren les condicions necessàries, la tramitació es pot dur a terme conformement al **procediment simplificat**, la principal característica del qual és la reducció dels tràmits i terminis generals

Incoat el procediment general, quan són inequívocs la relació de causalitat entre el funcionament del servei públic, la valoració del dany i el càlcul de la quantia de la indemnització, l'òrgan competent de l'Administració pot acordar substanciar el procediment abreuïat amb la finalitat de reconèixer la indemnització en el termini de trenta dies. Si en aquest termini no recau la resolució, la sol·licitud es pot entendre desestimada, i el reclamant pot interposar el recurs contenciós administratiu.

A continuació, es fa referència als tràmits essencials del **procediment general(o ordinari)**.

Destaquem que...

L'LPAC i l'LRJSP no contenen cap novetat en la regulació del procediment de responsabilitat patrimonial més enllà de la consagració legal de diversos aspectes que ja es preveïen en l'RD 429/1993.

Tingueu en compte que...

La reclamació de la responsabilitat patrimonial de l'Administració es pot tramitar pel procediment general o, quan concorrin els requisits necessaris, pel procediment simplificat.

3.1. El procediment general

Pel que es refereix a la iniciació, pot tenir lloc a sol·licitud de persona interessada o d'ofici. Quant a la iniciació a sol·licitud dels particulars afectats —que és la manera normal d'iniciació—, la jurisprudència ha entès que poden ser perjudicats, i per tant legitimats per a exercitar l'acció de responsabilitat, no solament els «ciutadans» sinó també les **administracions públiques** quan una d'elles pateix una lesió en els seus béns o drets que sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics prestats per una altra Administració.

Tal com declara l'STS de 14 d'octubre de 1994, «la raó per la qual les normes obliguen a indemnitzar danys i perjudicis causats en els béns i drets d'un "particular" pel funcionament dels serveis públics és evitar que aquest hagi de patir una lesió antijurídica en benefici de l'Administració causant d'aquesta lesió. Doncs bé, la mateixa raó ha d'impedir que aquest resultat danyós hagi de ser suportat per una Administració pública, que té el seu propi patrimoni, quan el dany procedeix del funcionament dels serveis d'una altra Administració pública, que és titular d'un patrimoni diferent del de l'Administració lesionada. El deure indemnitzar es basa en el mateix fonament de justícia: evitar que una persona (pública o privada) hagi de suportar la lesió o el dany antijurídic produït pel funcionament dels serveis d'una determinada Administració pública».

Més problemàtic resulta determinar si en el concepte de particular, al qual fa referència l'article 32 de l'LRJSP, es poden incloure els **empleats públics**, i, per tant, aquests estan legitimats per a reclamar pels danys que l'Administració els irrogui.

En qualsevol cas, tant si s'inicia el procediment a sol·licitud de persona interessada com d'ofici, hi ha un termini —en general i amb els matisos als quals després s'alludirà— d'un any, transcorregut el qual l'acció de reclamació ha prescrit i no es pot reclamar la indemnització, de manera que s'ha d'inadmetre la sol·licitud que es presenti per extemporània.

Respecte del termini per a exercir l'acció, convé recordar que és jurisprudència consolidada que, per a fixar el *dies a quo*, és aplicable el principi general d'*actio nata* (naixement de l'acció). I és que, tal com recorda l'STS de 16 de febrer de 2009 (el ponent de la qual és l'Excm. Sr. Huelín Martínez de Velasco), entre d'altres, «en virtut del principi d'*actio nata* el còmput per a exercir-la solament pot començar si es coneixen amb plenitud els aspectes d'índole fàctica i jurídica que constitueixen pressupòsits per a determinar-ne l'abast, això és, quan es manifesten a l'afectat, en la seva dimensió precisa, els dos elements del concepte de lesió: el dany i la comprovació de la seva il·legimitat [...]».

És important insistir que, tant la jurisprudència del TS com la doctrina del Consell d'Estat, han subratllat que **aquest termini és de prescripció** i no de caducitat, per la qual cosa —a diferència del que passa amb aquesta última— hi ha la possibilitat que s'**interrompi**. Ara bé, no tota actuació de l'interessat té virtualitat interruptiva, sinó solament aquella que reuneixi tots els requisits previstos legalment.

Tal com assenyala l'STS de 21 de març de 2000, entre d'altres, «la prescripció s'interromp en virtut de qualsevol reclamació que no aparegui manifestament com a no idònia o improcedent, encaminada a aconseguir el rescabament del dany o perjudici enfront de l'Administració responsable, sempre que comporti una manifestació de la voluntat de fer efectiva la responsabilitat patrimonial de l'Administració per alguna de les vies possibles».

La SAN de 18 de març de 2009 (la ponent de la qual és Ana M^a Sangüesa Cabezedo) preveu que «la part recurrent insisteix que va fer actes d'interrupció de la prescripció duent

Lectura d'ampliació

Martín Rebollo. L. (2016).
«La potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial: los nuevos procedimientos comunes especializados». A: F. López Menudo (dir.). *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla / Instituto García Oviedo (pàg. 345-372).

a terme una reclamació enfront de l'Ajuntament [...]. Aquesta reclamació no és tal, atès que s'insta l'Ajuntament "que, consultats els seus arxius, se'ns doni trasllat d'informes i qualsevol altre document i diligència practicada en l'expedient de recerca dut a terme per aquest Ajuntament en relació amb l'accident de circulació referenciat anteriorment i, si pot ser, se'ns concedeixi entrevista amb el responsable d'aquest Ajuntament". Aquesta petició no es pot considerar una reclamació amb entitat per a interrompre la prescripció, atès que la reclamació té un curs específic al qual s'ha d'ajustar [...]. L'escrit al qual al·ludeix la part demandant no s'ajusta a aquestes previsions, raó per la qual no es pot entendre que estiguem davant una reclamació idònia que pugui haver interromput la prescripció».

Resulta essencial determinar el **moment** en el qual es produeix el fet o acte que motiva la reclamació de la indemnització i que marca, per tant, l'inici del còmput de prescripció.

Si la iniciació té lloc a sol·licitudde **persona interessada**, aquest termini es computa des que s'ha **produït el fet o l'acte** que motiva la indemnització o se'n manifesta l'efecte lesiu, o, si es tracta de danys de caràcter físic o psíquic, des de la curació o la determinació de l'abast de les seqüeles.

En aquest punt, és essencial distingir si la reclamació es refereix a danys **permanents** o a danys **continuats**, ja que el termini per a reclamar es computa de manera diferent si estem davant els uns o els altres:

- Danys **permanents** són aquells en els quals l'acte generador s'esgota en un moment concret, tot i que el resultat lesiu és inalterable i permanent en el temps i, produït l'acte causant de la lesió, aquesta roman i pot ser avaluada de manera definitiva. Per això, el dia inicial del còmput és el següent a aquell en el qual es produeix el dany.
- Per la seva banda, els danys **continuats** són aquells que es produeixen dia a dia, de manera perllongada en el temps i sense solució de continuïtat, i el resultat lesiu dels quals no es pot quantificar de manera definitiva fins que no cessa el fet causant, sinó que és necessari que passi un període de temps més o menys llarg per a avaluar econòmicament les conseqüències del fet o de l'acte causant. Per això, en aquest tipus de danys, el termini per a reclamar comença a comptar des del dia en el qual cessen els efectes lesius, és a dir, quan es coneixen definitivament els efectes de la vulneració.

Tenint en compte si es tracta de danys continuats o permanents, s'ha de valorar si la reclamació és o no extemporània: el criteri mantingut per la jurisprudència és que, quan el patiment o la malaltia que pateix el pacient no permet la seva curació total, el termini per a reclamar s'inicia des de la determinació o objectivació de l'abast definitiu de la malaltia i de les seves seqüeles, ja que el dany produït, previsible en la seva evolució i en la seva determinació, és susceptible de quantificació en aquest moment.

Per això, s'ha afirmat que, una vegada concretat l'abast definitiu de les seqüeles, els tractaments posteriors (rehabilitadors o d'un altre tipus) que rep el pacient, encaminats únicament a millorar el seu *modus operandi* o a evitar complicacions ulteriors en la seva salut o en la progressió de la malaltia, sense alterar l'abast de les seqüeles, no interrompen el termini de prescripció. I això perquè, tal com ha assenyalat el TS en la seva sentència de 30 de juny de 2009, «no es pot entendre obert il·limitadament el termini de reclamació de

resultes de les visites de control successives que no responen a l'agreuament o aparició de patiments diferents dels previstos en establir-ne l'abast i seqüeles. En un altre cas, es deixaria a l'arbitri de l'interessat establir el termini de reclamació, la qual cosa no respon a les previsions del legislador de subjectar l'exercici de l'acció a aquesta exigència temporal».

Finalment, també s'ha plantejat si, una vegada verificades les limitacions o patologies físiques, el còmput ha d'arrencar en el moment en què es van fixar o des que hi ha una declaració formal d'incapacitat per part de la Seguretat Social. En aquests casos el TS—STS de 29 d'abril de 2013 (rec. 4002/2012) i de 9 de febrer de 2016 (rec. 1483/201)— ha entès que el *dies a quo* és aquell en el qual es determina de manera definitiva l'abast de les seqüeles —per alta mèdica o per diagnòstic definitiu— i no el de la declaració d'incapacitat (que pot tenir lloc, fins i tot, anys més tard i que és «una decisió administrativa destinada a desplegar la seva eficàcia principalment en l'àmbit laboral i de previsió social».

Quant als **requisits formals**, a més dels previstos amb caràcter general en l'article 66 de l'LPAC, i com a contingut singular de la reclamació, la sol·licitud ha d'especificar les **lesions produïdes**, la presumpta **relació de causalitat** entre aquestes i el funcionament del servei públic, l'avaluació **econòmica** de la responsabilitat patrimonial (si és possible) i el **moment en el qual la lesió es va produir efectivament**, i ha d'anar acompanyada de totes les al·legacions, documents i informacions que s'estimin oportuns i de la proposició de prova, concretant els mitjans dels quals pretengui valer-se el reclamant.

Quant al **lloc de presentació de la sol·licitud**, s'ha de regir pel que es disposa en l'article 16.4 de l'LPAC, que preveu que es pot fer: a) en el registre electrònic de l'Administració o organisme al qual es dirigeix o en els registres electrònics de l'Administració general de l'Estat, de les comunitats autònomes o ens locals; b) a les oficines de correus; c) a les representacions diplomàtiques o oficines consulars d'Espanya a l'estranger; d) a les oficines d'assistència en matèria de registres; e) en qualsevol altre lloc que estableixin les disposicions vigents.

Si la iniciació té lloc **d'ofici**, l'acord d'iniciació s'ha de notificar als particulars presumptament lesionats concedint-los un **termini de deu dies** perquè, si s'escau, aportin totes les al·legacions, documents o informació que estimin convenients al seu dret, i proposin les proves que siguin pertinents per a reconèixer-lo. El procediment s'ha d'instruir encara que els particulars presumptament lesionats no es personin en el termini establert (art. 65.2).

En la **fase d'instrucció** és important remarcar la necessitat de sol·licitar un **informe** al servei el funcionament del qual hagi ocasionat la presumpta lesió indemnitzable, que ha d'emetre'l en el termini de **deu dies**. En els casos en què la indemnització sol·licitada sigui igual o superior a 50.000 euros (o a la quantia que estableixi la legislació autonòmica), és necessari, a més, l'informe del **Consell d'Estat** o de l'òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma. El dictamen s'ha d'emetre en el termini de dos mesos i s'ha de pronunciar sobre l'existència o no de la relació de causalitat, la valoració del dany i, si s'escau, la quantia de la indemnització.

Tingueu en compte que...

Una de les principals novetats de l'LPAC ha estat imposar els mitjans electrònics als ciutadans en les seves relacions amb les administracions públiques. No obstant això, les disposicions sobre registres electrònics no són aplicables plenament fins a octubre del 2020.

En el cas de reclamacions pel funcionament anormal de l'Administració de Justícia, és preceptiu l'informe del **Consell General del Poder Judicial**, que s'ha d'evacuar en el termini màxim de **dos mesos**.

El termini per a dictar resolució queda suspès pel temps que transcorri entre la sol·licitud de l'informe i la seva recepció, i aquest termini no pot excedir els esmentats **dos mesos**.

En el termini de quinze dies s'han de practicar totes les **proves** que hagin estat admeses i aquelles que l'òrgan competent consideri necessàries.

La càrrega de la prova dels fets necessaris perquè hi hagi responsabilitat correspon a qui reclama la indemnització; en canvi, és a càrrec de l'Administració la prova del funcionament correcte del servei o de l'existència de força major o de circumstàncies demostratives de l'existència de dol o negligència de la víctima, suficients per a considerar trencat el nexa causal (STS de 13 de juliol de 2006, entre d'altres).

Quant a la **resolució**, una vegada rebut el dictamen del Consell d'Estat o, en cas que aquest no sigui preceptiu, finalitzat el tràmit d'audiència, l'òrgan competent ha de resoldre el que procedeixi o sotmetre la proposta d'acord a aprovació per l'interessat i per l'òrgan competent (terminació convencional). Quan no s'estima procedent formalitzar la proposta de terminació convencional, l'òrgan competent ha de resoldre el que procedeixi.

La competència per a resoldre els procediments de responsabilitat patrimonial correspon:

- a) en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat, al ministre respectiu o, si s'escau, al Consell de Ministres (en els casos de l'art. 32.3 de l'LRJSP o quan ho disposi així una llei);
- b) en l'àmbit autonòmic i local, als òrgans corresponents de les comunitats autònomes o dels ens que integren l'Administració local; c) en el cas de les entitats de dret públic, als òrgans que determinin les normes que les regulin o, si no n'hi ha, als previstos en l'LPAC (és a dir, tradicionalment, a l'òrgan màxim de l'entitat de què es tracti).

La resolució s'ha de dictar (o l'acord de terminació convencional s'ha de formalitzar) en el termini de **sis mesos**, tret que per causa justificada se n'acordi l'ampliació. Aquest termini s'ha de computar des de la data en la qual l'escrit hagi tingut entrada al registre de l'òrgan competent per a resoldre o des de la data de l'acord d'iniciació en el cas que aquesta s'hagi acordat d'ofici. La falta de resolució en termini té efectes **desestimatoris (silenci negatiu)**, per la qual cosa s'ha d'entendre que és contrària a la sol·licitud d'indemnització del particular.

Com és natural, l'acord de terminació convencional no pot incloure, com a tal acord amb un particular, cap tipus de transacció sobre l'existència o no de la relació de causalitat o de reconeixement pactat de la responsabilitat de les administracions públiques, sinó que s'ha de limitar a determinar la quantia de la indemnització i la forma de pagament.

A més del contingut general de tota resolució, la que posa fi al procediment de responsabilitat patrimonial s'ha de pronunciar sobre l'existència o no de la relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió produïda i, si s'escau, sobre la valoració del dany causat i la quantia de la indemnització, amb expressió dels criteris utilitzats per a calcular-la.

La resolució resol el procediment de responsabilitat patrimonial, **posa fi a la via administrativa** i, per tant, faculta l'interessat per a acudir directament a la **via contenciosa** o interposar, si ho vol (amb caràcter potestatiu), un recurs de **reposició** en el termini d'un mes des de la notificació de la resolució, o sense cap termini en el supòsit que l'Administració no es pronunciï en el termini previst per a fer-ho.

Precisament, una de les novetats principals que introdueix l'LPAC és la supressió, molt reclamada, del termini per a interposar els recursos administratius en el cas que s'interposin contra actes presumptes.

En la fase administrativa de recurs les persones interessades poden aportar nous documents o noves proves i al·legacions quan no hagi estat possible aportar-los en el procediment administratiu de primer grau.

Si l'Administració no resol en termini o desestima, en tot o en part, la pretensió del reclamant, la via judicial queda **expedita**.

- En el primer cas (silenci desestimatori), la demanda es pot presentar en el termini de **sis mesos**, comptats a partir de l'endemà d'aquell en què s'entengui produït l'acte presumpte. No obstant això, és reiterada i consolidada la jurisprudència constitucional que entén que el silenci administratiu produeix els mateixos efectes que la notificació defectuosa d'un acte exprés i, per tant, el termini per a recórrer no comença a transcórrer si no a partir del moment en què la persona interessada fa actuacions que evidencien el coneixement i abast de l'acte presumpte o quan interposa el recurs que correspongui, la qual cosa comporta, en la pràctica, suprimir el termini per a recórrer.
 - En els casos de desestimació expressa total o parcial, la demanda s'ha de presentar en el termini de **dos mesos** des que la resolució s'ha notificat a la persona interessada.

En via judicial les persones interessades poden al·legar, en defensa de la seva pretensió, els motius que procedeixin i presentar al·legacions, documents i proves, tant si han estat plantejats com si no abans davant l'Administració. No hi ha, per tant, obstacle per a afegir, per exemple, informes testificals o pericials que no es van poder o voler presentar en la via administrativa prèvia.

Finalment, tal com hem dit, s'ha de tenir molt present que la **jurisdicció contenciosa administrativa** és l'**única competent** per a conèixer de les reclamacions en matèria de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques (art. 2 e), LJCA).

En l'article 2 e) de l'LJCA es consagra definitivament la competència de la jurisdicció contenciosa per a conèixer de les reclamacions que es dedueixin en relació amb la responsabilitat patrimonial de l'Administració «sigui quina sigui la naturalesa de l'activitat o el tipus de relació que derivi» —pública o privada—, i es prohibeix expressament que pugui demandar-se l'Administració davant els ordres civil i social.

Això implica que ha de ser ella la que conegui de la reclamació, fins i tot en el cas que aquesta es dirigeixi de manera conjunta contra l'Administració i els particulars (principi d'unitat jurisdiccional). D'aquesta manera, es posa fi a les respostes divergents dels tribunals en examinar aquestes qüestions, i s'ajusta la normativa espanyola a allò requerit per la normativa comunitària (Pérez Monguió).

3.2. El procediment per a exigir responsabilitat del personal al servei de l'Administració

Finalment, en el cas que el dany ocasionat a un tercer s'hagi degut a l'**actuació dolosa, culpable o negligent greu del personal al seu servei**, l'Administració pot exercitar l'**acció de retorn** amb la finalitat de recuperar la quantitat abonada, amb prèvia instrucció del procediment corresponent.

L'exercici de l'acció de retorn és molt infreqüent, i nombrosos autors han denunciat la resistència de les administracions a exercir-la. Malgrat això, sembla que la seva regulació ha rebut un nou impuls en «elevar-se» el rang de la norma on es preveia: del Reglament 429/1993 a l'LRJSP.

S'ha de tenir en compte que l'exercici d'aquesta acció solament procedeix en cas que s'aprecii «**dol, culpa o negligència greus**», de manera que, si per part de l'empleat públic hi ha hagut un simple error o, fins i tot, negligència comuna (no greu), l'Administració no pot reclamar-li la quantitat que ha abonat.

Tal com assenyala l'article 36 LRJSP, per a exigir aquesta responsabilitat i, si s'escau, per a quantificar-la, s'han de ponderar els criteris següents, entre d'altres: el resultat danyós produït, el grau de culpabilitat, la responsabilitat professional del personal al servei de les administracions públiques i la seva relació amb la producció del resultat danyós.

Aquest procediment s'ha d'iniciar sempre **d'ofici** i substanciar conformement al que es disposa en l'LPAC. La resolució que es dicti **posarà fi a la via administrativa**, per la qual cosa podrà ser impugnada directament en via contenciosa administrativa.

Conforme a l'article 36.4 de l'LRJSP, aquest procediment ha de constar dels tràmits següents com a mínim:

No oblideu que...

Si el dany causat a un tercer es deu a un comportament culpable o negligent del personal al servei de l'Administració, aquest personal ha de respondre amb el seu propi patrimoni, i l'Administració en la qual s'integra pot exigir-li-ho amb l'exercici de l'anomenada «acció de retorn», que exigeix tramitar un procediment que presenta certes peculiaritats, les quals es detallen en l'LRJSP.

- a) Al·legacions durant un termini de quinze dies.
- b) Pràctica de les proves admeses i qualssevol que l'òrgan competent estimi oportunes durant un termini de quinze dies.
- c) Audiència durant un termini de deu dies.
- d) Formulació de la proposta de resolució en un termini de cinc dies a comptar des de la finalització del tràmit d'audiència.
- e) Resolució de l'òrgan competent en el termini de cinc dies.

Finalment, el mateix procediment s'ha d'instruir a les autoritats i personal al servei de l'Administració pels danys i perjudicis causats en els seus béns o drets en els quals concorren dol, culpa o negligència greus.

4. La reparació del dany

Segons el diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans, indemnitzar és «rescabalar (algú) dels danys, de les despeses, etc.».

L'article 34 de l'LRJSP es refereix a la indemnització en la mateixa línia que l'article 141 de l'LRJAP. Deixant de banda certs aspectes que ja s'han tractat amb anterioritat, entre les qüestions que s'hi preveuen revesteix un interès especial la del **seu càlcul**. Sense perjudici de les dificultats indiscutibles que ofereix la conversió de circumstàncies subjectives i complexes en una suma de diners, l'apartat 2 de l'article 34 de l'LRJSP disposa:

«La indemnització s'ha de calcular conformement als criteris de valoració establerts en la legislació fiscal, d'expropiació forçosa i altres normes aplicables, ponderant, si s'escau, les valoracions predominants en el mercat. En els casos de mort o lesió corporal es podrà prendre com a referència la valoració inclosa en els barems de la normativa vigent en matèria d'assegurances obligatòries i de la Seguretat Social.»

Per tant, tal com recorda la jurisprudència, aquest càlcul es pot fer —i de fet es fa amb molta freqüència— conformement als barems de valoració de l'ús i circulació de vehicles de motor (que no és l'únic, però sí un dels possibles criteris recollits en les normes aplicables). No obstant això, aquest sistema és de mera referència amb la finalitat d'introduir un criteri d'objectivitat en la fixació del quàntum indemnitzatori, però no s'ha d'aplicar puntualment ni s'ha de considerar d'obligat i exacte compliment (STS de 20 de febrer, 28 de juny, 30 d'octubre i 27 de desembre de 1999, entre d'altres).

La quantia de la indemnització s'ha de calcular en relació amb el **dia en el qual la lesió es va produir efectivament**, sense perjudici d'actualitzar-la a la data en la qual es posi fi al procediment de responsabilitat conformement a l'Índex de garantia de la competitivitat, fixat per l'Institut Nacional d'Estadística, i als interessos que procedeixin per demora en el pagament de la indemnització fixada, els quals s'han d'exigir conformement al que s'estableix en la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, o, si s'escau, en les normes pressupostàries de les comunitats autònomes.

S'ha de tenir molt present que és possible **modular la quantia** de la indemnització en aquells casos en els quals el resultat lesiu no és imputable de manera exclusiva a l'Administració perquè en la producció d'aquest resultat ha intervingut el mateix reclamant, un tercer o tots dos alhora (concurrència de culpes).

Un exemple típic de concurrència de culpes és aquell en el qual es reclama una indemnització pels danys patits en un accident de trànsit perquè el reclamant considera que aquest accident s'ha produït pel mal estat de la carretera. A l'hora de fixar la indemnització, l'Administració pot al·legar que una part de la responsabilitat d'aquest accident és imputable al conductor per circular a una velocitat superior a la permesa.

Tingueu present que...

Un dels sistemes més utilitzats per a calcular la indemnització és el recollit en la normativa de circulació de vehicles de motor.

També es pot esmentar el cas en què es reclama una indemnització pels danys patits com a conseqüència de la caiguda dins un registre de clavegueram que no tenia tapa, ja que en el moment de la caiguda el reclamant utilitzava el seu telèfon mòbil. Un supòsit similar a aquest resol l'STSJ d'Astúries, de 13 de setembre de 2018, en la qual el Tribunal raona així: «Doncs bé, basta indicar que tot usuari de les vies públiques, sia carreteres o voreres, té la càrrega i el deure de parar esment al seu ús. La relació jurídicoadministrativa entre Administració i usuari se centra en el deure d'aquesta de mantenir les voreres en condicions d'ús i la càrrega d'aquest d'utilitzar-les amb una atenció mínima. En aquestes condicions, el vianant és molt lliure d'anar mirant el mòbil, llegint el diari o observant el cel, però això inclou una conducta de risc que assumeix, davant l'eventualitat notòria que el paviment, de manera sobrevinguda (amb culpa municipal o sense), presenti substàncies o desperfectes anòmals. És innegable que quan s'atén a la pantalla del mòbil l'atenció de l'usuari s'hi focalitza, i consegüentment la cura i la percepció del context i lloc de pas es relaxen, la qual cosa incrementa el risc d'ensopegades, caigudes o col·lisions amb altres vianants. Per això, la sentència d'instància resol correctament el cas apreciant concurrència de culpes i carrega al demandant el 65% de la responsabilitat davant l'Administració [...]».

D'altra banda, encara que és normal que la indemnització es pagui amb diners, es pot substituir per **una compensació en espècie (*in natura*)**.

En l'STS de 22 de desembre de 2002, l'Alt Tribunal reconeix el dret d'indemnització pels greus danys materials que es produeixen en una muntanya d'ús públic després d'unes pràctiques de tir organitzades pel Ministeri de Defensa, obligant a reparar-los o restaurar-los en les condicions recollides en el Pla de recuperació de la zona.

Igualment, encara que és normal el pagament unitari, també es pot fer **periòdicament** sempre que resulti més adequat per a aconseguir la reparació deguda, convingui a l'interès públic i i hagi acord amb la persona interessada.

La indemnització ha d'estar **actualitzada** i incloure, a més del **dany** o menyscapte real sofert (dany emergent), el **lucre cessant** (principi d'indemnitat o reparació integral).

Tal com manifesta el TS (STS de 3 d'octubre de 2000, entre d'altres), la reparació ha de comprendre «els danys al·legats i provats pel perjudicat, la qual cosa comporta incloure els interessos econòmics valorables i els conceptes de lucre cessant i dany emergent, partint del principi contingut en els articles 115 de la LEF i 1106 del Codi civil, i del de jurisprudència reiterada [...] i també declara que el deute derivat de la responsabilitat patrimonial de l'Administració de l'Estat s'ha d'actualitzar amb la finalitat d'aconseguir la plena indemnitat, la qual cosa cal dur a terme per diversos mitjans, amb el coeficient actualitzador basat en l'aplicació de l'índex de preus al consum o bé amb el pagament d'interessos».

Segons jurisprudència reiterada, s'ha de tenir en compte que en **el concepte de lucre cessant**:

- S'exclouen les meres expectatives o guanys dubtosos o contingents. Tal com puntualitza l'Alt Tribunal (en l'STS de 15 d'octubre de 1986, entre d'altres), no es poden computar els guanys deixats de percebre que siguin possibles però derivats de resultats insegurs i desproveïts de certitud quan les proves dels guanys deixats d'obtenir siguin dubtoses o merament contingents.
- Així mateix, s'exclou la possibilitat que, atenent el concepte de dany emergent i lucre cessant, es produeixi un enriquiment injust, de manera que

la indemnització s'ha de limitar al dany emergent que genera el dret a la indemnització.

- Finalment, tal com precisa l'STS de 3 de febrer de 1998, entre d'altres, la indemnització del lucre cessant s'ha d'apreciar de manera prudent i restrictiva.

Amb relació al càlcul del lucre cessant, es pot considerar aquí l'STS de 13 d'octubre de 1998, en la qual l'Alt Tribunal raona que «el lucre cessant, per la seva pròpia naturalesa, no es pot provar de manera directa sinó indirecta en un càlcul d'expectatives d'ingressos i de vida fonamentat en les circumstàncies d'edat i socioeconòmiques de la víctima».

La qüestió es complica quan es tracta d'indemnitzar els anomenats **danys morals**.

Tal com assenyala la jurisprudència (STS de 6 d'abril de 2006, entre d'altres), els danys morals, per oposició als merament patrimonials, són els derivats de les lesions de drets immaterials i no tenen pròpiament un equivalent econòmic com a tals, tot i que poden generar òbviament un dret a la compensació pecuniària o reparació satisfactòria en qui els ha sofert.

Sobre el concepte de dany moral, es pot portar a col·lació l'STS de 31 d'octubre de 2002 en la qual el tribunal aclareix: «Si una lesió del dret subjectiu atenta contra l'esfera patrimonial del subjecte, aquest no ha de pretendre que ho faci també contra l'esfera espiritual. Hi ha dany moral exclusivament quan s'ha atemptat contra un dret immaterial de la persona: és el cas de l'honor, intimitat i imatge que contempla la Llei 1/1982, de 5 de maig; també és el cas de la mort d'un ésser estimat, tant si és el fill menor, que no produeix perjudici econòmic, com el pare de família, que, a més, sí que en produeix, i també és el cas del *pretium doloris*. Però no cal al·legar-lo si es produeix i es reclama un perjudici patrimonial, és a dir, quan la lesió incideix sobre béns econòmics a manera d'una derivació o ampliació del dany patrimonial. Sí que és cert que la noció de dany moral ha estat subjecta a una ampliació progressiva, de la qual dona fe la sentència, de 31 de maig de 2000, de la mateixa Sala Civil del Tribunal Suprem; també ho és, segons confirma aquesta sentència, que "la situació bàsica perquè pugui tenir lloc un dany moral indemnitzable consisteix en un patiment psíquic [...] o espiritual [...] impotència, inquietud, ansietat, angoixa", estats d'ànim permanents o d'una certa intensitat que no s'identifiquen necessàriament amb la càrrega derivada d'acudir a un procediment jurisdiccional per a obtenir l'anul·lació d'un acte administratiu contrari a la sol·licitud formulada».

Així, per exemple, l'STS de 18 de juliol de 2000 considera dany moral el que s'ocasiona als familiars com a conseqüència de la pèrdua d'un cadàver en un cementiri: «El trasllat de les restes d'un familiar sense coneixement dels familiars que mantenen una relació d'afecte amb el difunt els ocasiona un dolor que ha de ser considerat com un dany moral efectiu, individualitzable i susceptible de ser compensat econòmicament».

Ara bé, la jurisprudència destaca que la mera existència d'un dany moral **no sempre** ni necessàriament pot o **s'ha de rescabalar econòmicament**, de manera que és possible la compensació per altres vies.

En aquest sentit es va pronunciar l'STS de 6 de maig de 1999: «Efectivament, en el present cas no es pot entendre reparable l'esmentat dany de caràcter moral amb la indemnització econòmica pretesa pel recurrent equivalent a cinc mensualitats del seu sou, i aquesta quantificació constitueix un element d'apreciació lliure de la Sala que, valorant el conjunt de circumstàncies que han concorregut, i fonamentalment el límit de persones a les quals va poder transcendir la impropedient constància de la sanció, el caràcter reservat d'aquesta documentació i el fet que en qualsevol cas l'expedient en el qual es va fer constar aquesta sanció no va produir cap efecte, entén la Sala que, igual que es va acordar en Sentència de 3 de març de 1999 (recurs 8103/94), la present sentència constitueix per si mateixa una satisfacció equitativa suficient per al dany moral». En aquesta línia, l'STS de 22 de maig de 2001 insisteix que, «pel que fa a possibles danys morals, la nostra Sala ha ja recordat en alguna ocasió la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans, conforme a la qual cal

Lectura d'ampliació

Hurtado Díaz-Guerra, M. I. (2018). *El daño moral en la responsabilidad patrimonial sanitaria*. València: Tirant lo Blanch.

entendre que la mera reintegració al lloc de treball rescabala suficientment el funcionari destituït de qualsevol dany moral emergent de l'acte que la sentència anul·la».

Finalment, tal com destaca la millor doctrina, en certs casos no és solament possible, sinó també recomanable i un deure de bona administració, **assegurar** la responsabilitat extracontractual de l'Administració. No obstant això, la qüestió en aquests supòsits rau a aclarir el règim aplicable, ja que el contracte d'assegurança és privat (i sotmès, per tant, a la Llei 50/1980, del contracte d'assegurança), mentre que el règim de la responsabilitat extracontractual és administratiu i contingut en lleis d'aquesta naturalesa. Sigui com sigui, és evident que l'existència d'un contracte d'assegurança no modifica la imputació de responsabilitat ni tampoc el règim pel qual es regeix, ni exclou que es reclami la responsabilitat de l'Administració en via administrativa i segons els procediments que corresponguin.

S'ha de tenir en compte que, conforme al que preveu l'article 21.1c) de l'LJCA:

«Es consideren part demandada les asseguradores de les administracions públiques, que seran sempre parts codemandades juntament amb l'Administració que assegurin.»

D'aquesta manera, si l'interessat **vol demandar la companyia asseguradora** ha de fer-ho davant l'ordre **contenciós administratiu**, i no pot, en cap cas, demandar l'Administració davant l'ordre jurisdiccional civil.

Lectura d'ampliació

Huergo Lora, A. (2002). *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas.* Madrid: Marcial Pons.

5. La responsabilitat per danys causats pels contractistes i concessionaris de l'Administració

Com és sabut, per a dur a terme certes activitats o prestar determinats serveis, és molt freqüent que l'Administració se serveixi de determinades empreses que duen a terme l'obra, activitat o servei en qüestió. Apareixen així els «col·laboradors» de l'Administració: concessionaris i contractistes.

Per exemple, l'Administració pot servir-se d'una empresa per a construir una carretera, recollir escombraries o transportar el col·lectiu urbà de viatgers.

Com és natural, concessionaris o contractistes poden, en el desenvolupament de la seva activitat, ocasionar danys als particulars. Doncs bé, precisament un dels aspectes més controvertits del sistema de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques és el relatiu a **com s'han de reparar aquests danys** que no causa directament l'Administració sinó aquestes persones «interposades». Els dubtes es refereixen a qüestions tan importants com la **manera** en què s'ha de distribuir la responsabilitat o el **règim de responsabilitat** al qual aquests han de sotmetre's.

El vincle i la responsabilitat que aquestes empreses o tècnics assumeixen amb l'Administració és contractual, però **si apareix un tercer danyat** aquest instarà una acció de naturalesa **extracontractual**, que serà civil si la dirigeix al contractista o de responsabilitat patrimonial administrativa si la dirigeix a l'Administració contractant.

La regla general és que l'Administració no respon dels danys causats per persones o entitats alienes a la seva organització, encara que obrin per ordre, compte o mandat d'aquella. Així ho estableix l'article 196 de la nova Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), l'apartat 1r. de la qual preveu:

«És obligació del contractista indemnitzar tots els danys i perjudicis que es causin a tercers com a conseqüència de les operacions que requereixi el contracte.»

Ara bé, aquest precepte recull una doble **excepció** a la responsabilitat del contractista:

- Quan aquests danys i perjudicis hagin estat ocasionats com a **conseqüència immediata i directa d'una ordre** de l'Administració, supòsit en el qual aquesta serà responsable dins dels límits assenyalats en les lleis.
- Quan els danys que es causin a tercers siguin conseqüència dels **vicis del projecte** en el contracte d'obres, sense perjudici de la possibilitat de **repetir** contra el redactor del projecte.

Lectura d'ampliació

Horgué Baena, C. (1998). «La responsabilidad del contratista por daños causados a terceros en la ejecución de los contratos administrativos». *RAP* (núm. 147, pàg. 337-367).

La Llei de contractes de 2017 ha volgut esmenar una llacuna i ja no es limita a preveure les fallades de projectes d'obres confectionats dins de les seves dependències pel seu personal tècnic, sinó que inclou els encarregats a tercers.

No obstant això, l'LCS no es refereix a l'acció **de repetició** de l'Administració enfront dels seus funcionaris tècnics que, amb dol, culpa o negligència greu, confectionen un projecte viciat, per la qual cosa haurà d'estar-se a la regla general de l'article 36.2 de l'LRJSP:

«S'ha de seguir el procediment previst en la Llei de procediment administratiu comú [...] per a determinar la responsabilitat de les administracions públiques pels danys i perjudicis causats a tercers durant l'execució de contractes quan siguin conseqüència d'una ordre immediata i directa de l'Administració o dels vicis del projecte elaborat per ella mateixa sense perjudici de les especialitats que, si s'escau, estableixi [...] la Llei de contractes del sector públic.»

En aquest cas ens trobaríem amb una responsabilitat plena i no limitada, com en el cas que el projecte hagués estat elaborat per un contractista de serveis.

Finalment, s'ha de tenir en compte que, si la responsabilitat s'exigeix solament al contractista, la reclamació s'ha de presentar davant la jurisdicció civil que aplicarà el règim de responsabilitat de dret privat. No obstant això, si es dubta de si la responsabilitat és de l'Administració o del contractista, les persones interessades poden requerir prèviament l'òrgan de contractació, dins de l'any següent a la producció del fet, perquè informi, escoltat el contractista, sobre a quina de les parts contractants correspon la responsabilitat dels danys. Aquest requeriment interromp el termini de prescripció de l'acció de responsabilitat que correspongui, sia civil o administrativa. Naturalment, aquesta decisió és recurrible en via administrativa i, si s'escau, contenciosa administrativa tant pel perjudicat com pel contractista.

En cas de dubte, és freqüent que els tribunals imputin la responsabilitat a l'Administració en exclusiva o amb caràcter solidari o subsidiari en una interpretació garantista de les normes.

6. Especialitats de la responsabilitat de l'Administració per actes legislatius i per infracció del dret comunitari

El dret a obtenir una indemnització es produeix no solament en ocasió de l'activitat administrativa ordinària, és a dir, quan l'Administració dicta un acte administratiu (p. ex., quan revoca indegudament una llicència o un reglament o duu a terme actuacions d'execució material, com els danys derivats en ocasió d'actuacions policials) o omet una actuació deguda, sinó també pels danys que s'ocasionin als particulars en els casos d'aplicació d'**actes legislatius** de naturalesa no expropiatòria, o d'una norma amb rang de **Llei declarada inconstitucional** o, finalment, d'una norma declarada contrària al dret de la Unió Europea.

Vegem cadascun d'aquests supòsits a continuació.

a) Indemnització per danys causats per l'aplicació d'actes legislatius.

En aquest cas ens trobem amb la responsabilitat que podria derivar-se dels danys que es causin als ciutadans com a conseqüència dels **actes que dicta l'Administració en aplicació d'una llei**.

Ara bé, tal com evidenciava ja fa uns anys Quintana López (1994, pàg. 104), ens trobem davant una qüestió espinosa en la qual no hi ha hagut tradicionalment un criteri doctrinal i jurisprudencial uniforme. I és que, «[...] en la responsabilitat patrimonial de l'Administració i en la que es denomina de l'Estat legislador, hi ha un substrat comú: un dany, transformable en una suma econòmica, que el ciutadà pateix com a conseqüència d'una actuació d'un poder públic, sia el legislatiu o l'executiu. Ara bé, mentre que la [...] regulació de la responsabilitat patrimonial de l'Administració va ser saludada amb satisfacció per la doctrina i ha estat rebuda pels tribunals amb una interpretació gens mesquina, la hipotètica responsabilitat econòmica de l'Estat legislador, derivada d'aplicar les lleis, ha suscitat i continua suscitant moltes reticències [...] perquè, a diferència de l'activitat administrativa —vicarial i subordinada— el legislador [...] representa el poble, en qui resideix la sobirania, la qual cosa n'impregna l'actuació [...]. Per tant, es tracta de reflexionar si això, juntament amb la innegable capacitat —i també responsabilitat— de l'Estat per a conformar la realitat —en la qual cosa el legislador té un paper legitimador capital—, és un obstacle insalvable per a reconèixer el dret dels ciutadans al rescabament dels danys causats per les decisions d'aquell, reconeixement que, si s'admet, ha d'estar envoltat de cauteles, ja que en cas contrari el legislador perdria operativitat i l'ordenament jurídic s'anquilosaria consegüentment, situació obertament incompatible amb l'essència mateixa de l'Estat social de dret».

Doncs bé, en aquesta qüestió s'ha de partir del que es disposa en l'article 32.6 de l'LRJSP, que disposa:

«Així mateix, els particulars tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de qualsevol lesió que pateixin en els seus béns i drets com a conseqüència de l'aplicació d'actes legislatius de naturalesa no expropiatòria de drets que no tinguin el deure suportar quan s'estableixi així en els mateixos actes legislatius i en els termes que s'hi especifiquen.»

Tingueu present que...

Així, per exemple, es van presentar nombroses reclamacions arran de l'aplicació del Decret Llei 17/1982, de 24 de setembre, la Llei 30/1984, de 2 d'agost, i la Llei 6/1986, d'1 de juliol, que van limitar l'edat de jubilació dels funcionaris que n'estaven afectats a seixanta-cinc anys, ja que els funcionaris entenien que l'avançament de l'edat de jubilació els causava un detriment patrimonial important que havia de ser-los compensat.

És important deixar constància que en aquest article el legislador remet a les administracions públiques l'obligació d'indemnitzar: a elles, com a causants directes de la lesió, correspon rescabalar del dany causat encara que derivi de l'aplicació d'actes legislatius adoptats per instàncies que els són alienes, és a dir, actes adoptats pel legislador (estatal o autonòmic).

Lectura d'ampliació

Quintana López, T. (1994). «La responsabilidad del Estado legislador». *RAP* (núm. 135, pàg. 103-147).

D'aquesta manera, tal com subratlla Quintana López (1994, pàg. 33), «la responsabilitat política per l'aprovació d'una llei la tindria el Parlament o, fins i tot, els grups parlamentaris que van aprovar el projecte o proposició de llei. Per contra, la responsabilitat patrimonial per les lesions que en causi l'aplicació correspondria, i correspon, a les administracions que, obligades a aplicar-la, l'apliquessin i amb això causessin alguna lesió».

D'aquest article resulta que els **requisits** perquè procedeixi la indemnització en aquests casos són els següents:

- Que es tracti d'actes legislatius de naturalesa **no expropiatòria**: si es tractés d'actes d'aquesta naturalesa, la indemnització s'hauria de fer conforme al que preveu la normativa d'expropiació forçosa.
- Que els ciutadans **no tinguin el deure de suportar** els danys que resultin de l'aplicació d'aquest article.

No es considera indemnitzable el simple canvi de la legislació, que ha de ser suportat pels destinataris. En aquest sentit es pronuncia la Llei d'11 de desembre de 2017 —rec. 227/2013—, entre moltes altres, en la qual l'Alt Tribunal assenjala que «ens trobem [...] davant el que cal qualificar com a "càrregues col·lectives del sector", l'establiment del qual no permet, segons jurisprudència reiterada, entendre complet el requisit de la individualització del presumpte dany o perjudici produït. I és que la modificació reglamentària que ens ocupa —en allò relatiu a la imposició de les exigències tècniques descrites— ha actuat amb plena eficàcia general sobre la totalitat del sector empresarial i econòmic que desenvolupa el seu gir o trànsit empresarial en l'àmbit de la producció d'electricitat procedent d'energies renovables. En efecte, som davant d'una "càrrega general", atès que s'imposa amb el mateix objecte a totes les empreses que desenvolupen la seva activitat en un sector sotmès a intervenció administrativa, que ha estat qualificada per aquesta Sala [...] com a raonable i previsible.

En definitiva, s'ha de rebutjar que l'import de les despeses per a fer front a les esmentades obligacions tècniques constitueixi un dany antijurídic que hagi de ser indemnitzat per l'Administració».

- Que la llei lesiva **prevegi expressament** la indemnització. No obstant això, la jurisprudència ha entès que, encara que la llei no contingui cap previsió sobre la responsabilitat pels perjudicis que genera o, si conté una previsió contrària a aquesta indemnització, si aquesta té com a efecte una privació singular i real de drets patrimonials de persones determinades, sorgeix el deure (SSTS de 29 de febrer de 2000 i 30 de desembre de 2010, entre d'altres) d'indemnitzar, de manera que si la llei denegés la indemnització en aquest cas, seria inconstitucional.

Tal com destaca Quintana López, «al legislador autonòmic li és vedat dictar lleis que incideixin en el sistema general de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, atès que es tracta d'un títol de competència estatal exclusiva d'acord amb l'article 149.1.18 de la Constitució, per la qual cosa no podrà fer res per a apartar-se del que es disposa en els articles 139 i següents de l'LRJAP i, en particular, del que es disposa en l'article 139.3, en el qual se situa el "deure jurídic de suportar" [el dany] com a paràmetre que ha de respectar el legislador, autonòmic en aquest cas, en configurar l'obligació de les administracions públiques d'indemnitzar pels danys causats per l'aplicació d'actes legislatius de naturalesa no expropiatòria». Així mateix, l'Estat tampoc no podria, mitjançant lleis sectorials, fer abstracció dels principis sobre el reconeixement del dret dels particu-

lars al rescabament dels danys derivats de l'aplicació d'actes legislatius de naturalesa no expropiatòria, ja que, «el legislador estatal, igual que l'autonòmic encara que per diferents raons, tampoc no pot oblidar-se del "deure jurídic de suportar" el dany perquè aquest és un criteri fixat pel legislador estatal en ús d'una competència específica que l'habilita per a regular el sistema general de responsabilitat de les administracions públiques [...]».

b) Danys derivats de l'aplicació **d'una norma amb rang de llei declarada inconstitucional**. En aquests casos cal que el particular hagi obtingut, en qualsevol instància, sentència ferma desestimatòria d'un recurs contra l'actuació administrativa que va ocasionar el dany, sempre que s'hagi al·legat la inconstitucionalitat declarada posteriorment.

L'article 32.6 de l'LRJSP disposa que «la sentència que declara la inconstitucionalitat de la norma amb rang de llei o declara el caràcter de norma contrària al dret de la Unió Europea produeix efectes des de la data de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* o en el *Diari Oficial de la Unió Europea*, segons el cas, tret que s'hi s'estableixi una altra cosa».

La reclamació s'ha de dirigir a l'Administració de l'Estat o de la comunitat autònoma de la qual procedeixi la llei declarada inconstitucional.

Tal com recorda Sánchez Morón (2016, pàg. 956), en aquests casos la indemnització **no s'ha de reconèixer de manera automàtica**, ja que, al marge que les sentències en les quals es declara la inconstitucionalitat d'una llei no poden revisar processos finalitzats mitjançant sentència amb força de cosa jutjada, el TC pot disposar —a la vista de les conseqüències que pot tenir aquesta declaració, i per raons de seguretat jurídica— que **l'anul·lació de la llei solament tingui efectes a futur**, la qual cosa exclou qualsevol pretensió de responsabilitat fundada en la seva inconstitucionalitat.

c) Lesió que deriva d'aplicar una **norma contrària al dret de la Unió Europea** quan el particular ha obtingut, en qualsevol instància, sentència ferma desestimatòria d'un recurs contra l'actuació administrativa que va ocasionar el dany, sempre que s'hagi al·legat la infracció del dret de la Unió Europea declarada posteriorment i es compleixin els requisits següents:

- Que la norma tingui per objecte conferir drets als particulars.
- Que l'incompliment estigui suficientment caracteritzat.
- Que hi hagi una relació de causalitat directa entre l'incompliment de l'obligació imposada a l'Administració responsable pel dret de la Unió Europea i el dany patit pels particulars.

Lectura d'ampliació

García de la Rosa, C. (2018). «La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por declaración de inconstitucionalidad de las leyes en la Ley 40/2015 de Régimen jurídico del sector público». *REDA* (núm. 191, pàg. 249-271).

Lectura d'ampliació

García de la Rosa, C. (2017). «La responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del derecho de la Unión Europea en la Ley 40/2015, de Régimen jurídico del sector público». *REDA* (núm 184, pàg. 320-337).

Finalment, conforme a l'article 32.6 LRJSP, «la sentència que declara la inconstitucionalitat de la norma amb rang de llei, o declari el caràcter de norma contrària al dret de la Unió Europea, produeix efectes des de la data de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* o en el *Diari Oficial de la Unió Europea*, segons el cas, tret que s'hi s'estableixi una altra cosa».

En un i altre cas, el dret a reclamar **prescriu al cap d'un any des de la publicació**, en el butlletí oficial que correspongui (BOE o DOUE) , **de la sentència** que declari la inconstitucionalitat de la norma o el seu caràcter contrari al dret de la UE.

Exercicis d'autoavaluació

1. La competència per a regular el sistema de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques correspon...

- a) a l'Estat exclusivament.
- b) a l'Estat i a les comunitats autònomes.
- c) a les comunitats autònomes.
- d) a l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals.

2. La regulació de la responsabilitat extracontractual de les administracions públiques es conté...

- a) en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.
- b) en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.
- c) en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i en el Reial decret 429/2015, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial.
- d) tant en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques com en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

3. La regulació del procediment de responsabilitat patrimonial després de la reforma del 2015...

- a) no presenta novetats substancials respecte de la regulació continguda en la Llei 30/1992 i en el Reial decret 429/2015, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial.
- b) ha estat reformada profundament després de l'entrada en vigor de l'LPAC i l'LRJSP.
- c) es conté en l'LPAC i en el Reial decret 429/2015, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial, que encara continua vigent en alguns aspectes.
- d) es conté en l'LPAC i en el Reial decret 429/2015, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial, que encara continua vigent en alguns aspectes.

4. La iniciació del procediment d'exigència de responsabilitat patrimonial a l'Administració pot tenir lloc...

- a) a sol·licitud de la persona interessada.
- b) d'ofici exclusivament.
- c) d'ofici o a sol·licitud de la persona interessada.
- d) mitjançant denúncia.

5. L'acció per a exigir la responsabilitat patrimonial de l'Administració prescriu...

- a) al cap d'un any.
- b) al cap de sis mesos.
- c) al cap de dos mesos.
- d) Aquesta acció és imprescriptible.

6. El termini de què disposa l'Administració per a resoldre un procediment de responsabilitat patrimonial és de...

- a) un any.
- b) sis mesos.
- c) dos mesos.
- d) No hi ha termini per a resoldre aquesta classe de procediments.

7. Si l'Administració no resol la reclamació de responsabilitat patrimonial dins del termini que correspon, la persona interessada que hagi promogut la iniciació del procediment ha d'entendre que...

- a) la seva sol·licitud ha estat desestimada.
- b) la seva sol·licitud ha estat estimada conforme a la regla general del silenci estimatori perquè es tracta d'un procediment iniciat a sol·licitud de persona interessada.
- c) la seva sol·licitud ha estat estimada o desestimada segons els casos.
- d) que el procediment ha caducat.

8. Perquè un particular pugui ser indemnitzat, cal que hagi patit un dany...

- a) antijurídic, efectiu i avaluable econòmicament.
- b) antijurídic, efectiu, eficaç, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona o grup de persones.
- c) antijurídic, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona.
- d) antijurídic.

9. El fet que el dany hagi de ser «antijurídic» perquè procedeixi la indemnització significa que...

- a) l'actuació de l'Administració no s'ha ajustat a l'ordenament jurídic.
- b) aquest deriva d'un funcionament anormal d'un servei públic.
- c) es tracta d'un dany que el subjecte no té obligació de suportar.
- d) és el resultat de l'aplicació d'actes legislatius.

10. Que la responsabilitat patrimonial de l'Administració és directa significa que...

- a) l'Administració respon del dany sense que calgui que s'identifiqui o reclami de manera prèvia l'autoritat, funcionari o agent que hagi causat el dany amb la seva conducta.
- b) prescindeix de la idea de culpa.
- c) pot derivar-se del funcionament normal o anormal d'un servei públic.
- d) es pot exigir de qualsevol de les administracions públiques.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. a

2. d

3. a

4. c

5. a

6. b

7. a

8. c

9. c

10. a

Bibliografía

Bibliografía bàsica

Gamero Casado, I.; Fernández Ramos, S. (2018). *Manual básico de derecho administrativo*. Madrid: Tecnos.

Pérez Monguió, J. M^a (2018). «Lección 13: La responsabilidad patrimonial». A: M. A. Recuerda Girela (dir.). *Lecciones de derecho administrativo con ejemplos* (2a. ed., pàg. 381-409).

Quintana López, T. (dir.) (2012). *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública*. València: Tirant lo Blanch.

Sánchez Morón, M. (2018). *Derecho administrativo: parte general*. Madrid: Tecnos.

Santamaría Pastor, J. A. (2018). *Principios de Derecho administrativo general II*. Madrid: Iustel.

Bibliografía complementària

Barrero Rodríguez, C. (2009). *Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

Bocanegra Sierra, R. E. (1994). «La responsabilidad civil de los concesionarios y contratistas de la Administración por daños causados a terceros». *Documentación administrativa* (núm. 237-238, pàg. 205-238).

Cobo Olvera T. (2014). *El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid: INAP.

De Ahumada Ramos, F. J. (2009). *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: elementos estructurales: lesión de derechos y nexos causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

Díez Sastre, S. (2012). «Culpa vs. ilegalidad: de nuevo sobre el fundamento de la responsabilidad por acto administrativo». *REDA* (núm. 153, pàg. 63-88).

Doménech Pascual, G. (2010). «Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos jurídicos ilegales». *RAP* (núm. 183, pàg. 179-231).

Doménech Pascual, G. (2008). «Por qué la Administración nunca ejerce la acción de regreso contra el personal a su servicio». *InDret* (febrer del 2008). http://www.indret.com/pdf/545_es.pdf

Gallardo Castillo, M^a J. (2009). «Consentimiento informado y responsabilidad patrimonial de la Administración». *Revista Andaluza de Administración Pública* (núm. 75, pàg. 95-137).

Galán Vioque, R. (2010). *La responsabilidad del Estado legislador*. Barcelona: CEDECS.

García de la Rosa, C. (2017). «La responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del derecho de la Unión Europea en la Ley 40/2015, de Régimen jurídico del sector público». *REDA* (núm. 184, pàg. 320-337).

García de la Rosa, C. (2018). «La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por declaración de inconstitucionalidad de las leyes en la Ley 40/2015, de Régimen jurídico del sector público». *REDA* (núm. 191, pàg. 249-271).

Gómez Puente, M. (1994). «Responsabilidad por inactividad de la Administración». *Documentación administrativa* (núm. 237-238, pàg. 139-204).

González Pérez, J. (2016). *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*. Cizur-Menor (Navarra): Civitas.

Horgué Baena, C. (1998). «La responsabilidad del contratista por daños causados a terceros en la ejecución de los contratos administrativos». *RAP* (núm. 147 pàg. 337-367).

Huergo Lora, A. (2002). *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*. Madrid: Marcial Pons.

Hurtado Díaz-Guerra, M. I. (2018). *El daño moral en la responsabilidad patrimonial sanitaria*. València: Tirant lo Blanch.

Leguina Villa, J. (2007). «Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración». *REDA* (núm. 136, pàg. 669-681).

Martín Rebollo, L. (2016). «La potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial: los nuevos procedimientos comunes especializados». A: F. López Menudo (dir.). *Innovaciones en el Procedimiento administrativo común y el Régimen jurídico del sector público* (pàg. 345-372). Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo.

Martín Rebollo, L. (1999). «Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones». *RAP* (núm. 150, pàg. 317-371).

Martín Rebollo, L. (1994). «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica». *Documentación Administrativa* (núm. 237-238, pàg. 11-104).

Muñoz Guijosa, M. A. (2012). «Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuricidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo». *RAP* (núm. 187, pàg. 97-139).

Muñoz Guijosa, M. A. (2015). «Sobre el requisito de la antijuricidad en la responsabilidad patrimonial por anulación de acto administrativo». *REDA* (núm. 168, pàg. 145-168).

Muñoz Machado, S. (1998). *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas (y otros estudios sobre responsabilidad)*. Madrid: Civitas.

Peces Morate, J. (2005). «La responsabilidad administrativa. El nexos causal. Últimas orientaciones jurisprudenciales». *Cuadernos de Derecho Local* (pàg. 75-83).

Quintana López, T. (1994). «La responsabilidad del Estado legislador». *RAP* (núm. 135, pàg. 103-147).

