

I N F O R M E

S O B R E

**La responsabilidad de las Administraciones Públicas,
sus autoridades y demás personal a su servicio
en la nueva
Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas
y del Procedimiento Administrativo Común**

**Gonzalo Iturmendi Morales
Abogado**

Madrid, 20 de mayo de 1.993.

La responsabilidad de las Administraciones Públicas,
sus autoridades y demás personal a su servicio
en la nueva
Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas
y del Procedimiento Administrativo Común

Gonzalo Iturmendi Morales
Abogado

1.- Nueva regulación.-

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, B.O.E. de 27 de noviembre de 1.992 y B.O.E. de 26 de enero de 1.993), desarrolla la previsión contenida en el artículo 149, 1, 18º de la Constitución Española, sobre el establecimiento de un "sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas".

La Ley dedica su Título X a la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio, introduciendo algunas novedades respecto del sistema anteriormente vigente en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas y consolidando, en suma, algunas de las principales líneas jurisprudenciales marcadas por el Tribunal Supremo en esta materia.

Antes de la publicación de dicha Ley, la regulación se encontraba fundamentalmente en el artículo 106,2 de la Constitución, en el Título IV (artículos 40 al 49) de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de Julio de 1.957, en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1.954, y en el artículo 3 b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de Diciembre de 1.956.

En principio, se puede avanzar que la nueva regulación no supone un cambio fundamental con respecto a la antigua normativa, conservando incluso, muchos de sus preceptos, la redacción anterior. Destaca, la creación de un procedimiento administrativo especial para la reclamación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Siendo, en lo relativo a los procedimientos de reclamación de responsabilidad, donde se ha producido un cambio más importante.

2.- Procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de Julio de 1.957.

La antigua ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado establecía una triple vía procedimental para la reclamación de la responsabilidad patrimonial de la Administración:

1.- Jurisdicción contencioso administrativa.-

La responsabilidad patrimonial derivada de los actos administrativos fiscalizables en vía contenciosa, se podrá pedir por dicha vía, con arreglo a la Ley de esa jurisdicción o por la vía administrativa prevista en el artículo 40, 3 de la L.R.J.A.E.

2.- Vía administrativa del artículo 40, 3 de la L.R.J.A.E.-

Cuando la lesión sea consecuencia de hechos o de actos administrativos no impugnables en vía contenciosa o, aun siendo impugnables, el perjudicado opte por la vía administrativa, la reclamación de indemnización se dirigirá al Ministro respectivo, o al Consejo de Ministros si una Ley especial así lo dispone, y la resolución que recaiga será susceptible de recurso contencioso administrativo en cuanto a la procedencia y cuantía de la indemnización.

3.- Jurisdicción ordinaria.-

La responsabilidad habrá de exigirse ante los Tribunales ordinarios, cuando la Administración actúe en relaciones de derecho privado.

"Son competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa las reclamaciones de los particulares instando el resarcimiento por el Estado de los daños sufridos que se atribuya al perjudicado a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en la hipótesis de actuar la Administración en relaciones de derecho privado; es decir, siempre que la actividad dañosa aparezca relacionada en el orden externo con el funcionamiento del servicio público, por un hacer o actuar de la Administración como ente de gestión pública" (Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1.986, Repertorio Aranzadi, marg. 688).

3.- Procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la nueva Ley.

La nueva Ley crea un nuevo procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial que será regulado reglamentariamente, en su doble modalidad de general o abreviado, y que pondrá fin a la vía administrativa.

A este procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial se deberá acudir, cuando se exija una indemnización por los daños y perjuicios causados por las Administraciones Públicas, tanto si actúan en el ejercicio de la función administrativa, como si actúan en relaciones de derecho privado.

Por tanto, la nueva ley establece una única vía para conocer sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, y esta vía es el procedimiento administrativo que se regula en los artículos 142 y 143 de la nueva ley. Contra la resolución que ponga fin a dicho procedimiento, cabrá, como regla general, interponer recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37,1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Sin embargo no queda resuelto para todos los supuestos, el problema de tener que dilucidar qué jurisdicción es competente para atender las pretensiones sobre responsabilidad patrimonial.

Este problema se planteaba en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1.957, ya que atribuía la competencia para conocer de las pretensiones sobre responsabilidad de la Administración Pública, relativas a daños producidos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; mientras que, si la Administración actuaba en relaciones de derecho privado, la competencia se atribuía exclusivamente a los Tribunales ordinarios.

Los artículos 40 y 41 de la L.R.J.A.E. que eran los que establecían esta doble vía jurisdiccional quedan derogados expresamente por la nueva Ley.

El artículo 144 de la nueva Ley, es el que viene a sustituir al antiguo artículo 41 de la L.R.J.A.E. en lo relativo a la responsabilidad de Derecho Privado. Este artículo reproduce casi literalmente su antigua redacción, manteniendo la responsabilidad directa de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados por el personal a su servicio, cuando actúen en relaciones de derecho privado. Pero se diferencia en el modo de exigir esta responsabilidad, ya que, mientras en el antiguo artículo 41 se tenía que exigir ante los Tribunales ordinarios, en el artículo 144 de la nueva ley, se establece que la responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 142 y 143, es decir el mismo procedimiento que establece la ley para las reclamaciones por responsabilidad derivada del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Así pues, en principio no hay duda, la regla general para las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial, es primeramente: acudir a los procedimientos previstos en el Título X de la L.R.J.-P.A.C.

Y una vez agotada la vía administrativa: la única vía procedente es la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Sin embargo, vamos a tratar a continuación algunos problemas que se pueden plantear:

Con la jurisdicción laboral.-

El artículo 2 del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral establece que los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán, entre otras cuestiones, de las cuestiones litigiosas que se promuevan:

1º. En materia de Seguridad Social y desempleo.

2º.- Contra el Estado, cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral.

Conforme a la Disposición Derogatoria 1º de la L.R.J.-P.A.C.: Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en dicha Ley. Por lo que, en lo relativo a responsabilidad patrimonial de las entidades gestoras y la Tesorería de la Seguridad Social y el INEM, así como del Estado, en los supuestos del artículo 2 b) y e) de la Ley de Procedimiento Laboral, respectivamente, serán aplicables los procedimientos que se regulan en la L.R.J.-P.A.C.

De todas formas, en la Disposición Adicional 6º de la misma L.R.J.-P.A.C. se atribuye a los órganos jurisdiccionales del orden social: la impugnación de los actos de la Seguridad Social y Desempleo. Por lo que, tras la entrada en vigor de la L.R.J.-P.A.C., subsistía la duda de si las impugnaciones de actos de responsabilidad patrimonial de la Seguridad Social seguían correspondiendo a la jurisdicción laboral, ya que la derogación de que hemos hablado no le afectaba a esta norma, por estar en el mismo texto normativo de la L.R.J.-P.A.C.

Esta duda desaparecerá totalmente, como luego veremos, con la publicación del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, de 26 de Marzo de 1.993, en el sentido de atribuir el conocimiento de estas cuestiones, a la jurisdicción contencioso-administrativa, como única vía procedente.

Con la jurisdicción penal.-

Respecto a la jurisdicción penal, el artículo 146-2 de la nueva ley establece: "La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial."

Por otra parte, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su artículo 2 a) establece que no corresponderán a la Jurisdicción contencioso-administrativa: Las cuestiones de índole civil o penal atribuidas a la jurisdicción ordinaria, y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración pública, se atribuyan por una ley a la jurisdicción social o a otras jurisdicciones. Sin embargo, este último precepto citado, queda derogado, en lo referente a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, ya que es una ley anterior y además así se establece en la Disposición Drogatoria 1ª de la L.R.J.-P.A.C., como hemos visto antes.

Con la jurisdicción civil.-

Por último hay que referirse también a los problemas que se suscitan con una posible acumulación de acciones. Tal es el caso, por ejemplo, cuando un Tribunal civil, jurisdiccionalmente competente para conocer de las pretensiones dirigidas contra un particular, no lo es para conocer de la pretensión indemnizatoria contra la Administración Pública. En principio, se trataría de un supuesto de incompatibilidad de acciones del artículo 154 de la L.E.C. Pero esta solución tiene el inconveniente de que se produzcan fallos contradictorios. Para evitarlo, los Tribunales civiles se han inclinado mayoritariamente, apoyándose para ello en la "vis atractiva" de la jurisdicción civil, por estimar, que en estos casos, como excepción a las reglas generales, son competentes para

conocer también de la pretensión indemnizatoria frente a la Administración Pública.

4.- Procedimiento administrativo de determinación de la responsabilidad patrimonial.

Se iniciará de oficio o por reclamación de los interesados.

El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daño a las personas, el plazo empezará a contarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. En el caso de anulación de actos o disposiciones administrativas por razón de su fondo o forma, el plazo de prescripción del derecho a reclamar es también de un año, empezándose a contar desde la fecha de la sentencia definitiva.

El antiguo artículo 40-3 de la L.R.J.A.E. preveía un plazo también de un año, pero de caducidad. Sin embargo tanto la doctrina como la jurisprudencia entendieron que se trataba de un plazo de prescripción.

Para la determinación de la responsabilidad patrimonial se establecerá reglamentariamente un procedimiento general, con inclusión de un procedimiento abreviado para los supuestos en que habiéndose iniciado el procedimiento general, así se acuerde por el órgano competente, por ser inequívocas: la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y la cuantía de la indemnización. El plazo máximo para el reconocimiento del derecho a la indemnización en los casos de procedimiento abreviado será de treinta días.

La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. Este cálculo se hará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo.

Cuando exista acuerdo con el interesado se podrá sustituir la indemnización por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, si es que resulta más adecuado para lograr la reparación debida y conviene al interés público.

Estos procedimientos de responsabilidad patrimonial serán resueltos, en el caso de la Administración del Estado, por el Ministro correspondiente, salvo que una ley disponga que sea el Consejo de Ministros. En el caso de las Administraciones Autonómicas y de las distintas entidades que integran las Administración Local, la resolución corresponderá a los órganos que determinen sus respectivas legislaciones.

A los efectos de lo previsto en el artículo 43 de esta ley, si no recae resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización, debiéndose acreditar, para su eficacia, mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento, que deberá extenderla inexcusablemente en el plazo de veinte días desde que le fue solicitada, salvo que en dicho plazo haya dictado resolución expresa.

Los interesados podrán solicitar la mencionada certificación a partir del día siguiente del vencimiento del plazo en que debió dictarse la resolución.

El plazo para interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo respecto de una desestimación presunta, se contará a partir del día siguiente a la recepción de la certificación, y si ésta no fuese emitida en plazo, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo.

5.- Principios de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

5.1. Fundamento.-

El artículo 139 de la nueva ley comienza reconociendo el derecho que tienen los particulares a ser indemnizados por las lesiones que sufran en sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor.

Coincide esta formulación con el artículo 106 de la Constitución y con el fundamento hasta ahora vigente en esta materia en nuestro país.

No modifica este párrafo primero, el régimen existente en esta materia antes de la publicación de la nueva ley, reproduciendo casi literalmente el artículo 106,2 de la Constitución Española.

Siguen siendo por tanto características del sistema español de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, el tratarse de una responsabilidad objetiva, impersonal y directa, excluyéndose los supuestos en que la lesión se ha ocasionado por fuerza mayor, pero no así los producidos por caso fortuito.

5.2.-Características.-

1ª. RESPONSABILIDAD DIRECTA.

La responsabilidad civil/patrimonial de la Administración es el sistema de control imprescindible del particular para garantizar la protección de cuantos derechos y libertades le corresponden en sus relaciones con las distintas Administraciones Públicas (Administración del Estado, Administraciones Regionales, Administraciones Locales y Administración Institucional).

La Administración es responsable directa, sin intermediarios, constituyendo este principio una pieza clave dentro del Estado de Derecho.

2º. RESPONSABILIDAD IMPERSONAL.

Si la Administración incurre en un supuesto de responsabilidad civil como consecuencia de su actividad, debe responder tanto si se llega a individualizar al agente, autoridad o funcionario causante del daño, como si éste queda en el anonimato.

3º RESPONSABILIDAD OBJETIVA.

La Administración es responsable de toda lesión sufrida por los particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios que presta.

Son indemnizables no sólo los daños producidos por una actuación ilícita de la Administración, sino también los que ésta realice lícitamente, siempre que los particulares sufran una lesión y exista un nexo causal entre su actuación y el daño ocasionado y que los perjuicios puedan ser evaluados individualmente.

5.3.- Función pública y responsabilidad.

Actos lícitos e ilícitos.

Teniendo en cuenta la implantación legal y jurisprudencial del sistema de responsabilidad objetiva de la Administración, ya no tiene sentido la antigua separación entre responsabilidad por actos lícitos y responsabilidad por actos ilícitos de la Administración. Es decir, hoy por hoy no tiene vigencia alguna el antiguo principio jurisprudencial por el cual la Administración únicamente respondía en casos de perjuicio antijurídico por actos administrativos no ajustados a derecho (Sentencia 6/12/69).

Quiere ello decir que la Administración, en virtud del principio de responsabilidad objetiva, responde tanto por sus actos administrativos lícitos como ilícitos.

En cuanto se refiere al campo de aplicación y puesta en práctica de la responsabilidad civil de la Administración por actos administrativos lícitos, se puede decir que está prácticamente virgen, es decir, casi no se reclama y es muy difícil encontrar sentencias condenatorias a la Administración por actos lícitos de esta.

A dicha conclusión llegamos:

- Por los estudios que hemos practicado de identificación de riesgos de responsabilidad civil de los servicios públicos.

- Por el estudio jurisprudencial que afecta a todas las Administraciones públicas.

Causas de la escasa aplicación del principio de responsabilidad de la Administración por actos administrativos lícitos:

a) El carácter orgánico de gran parte de los servicios de las Administraciones públicas son netamente administrativos, dirigidos para la propia Administración.

Ciertamente el nivel de riesgos de este tipo de servicios es mínimo, ya que no tiene una incidencia en terceros, sino en la propia Administración.

b) La complejidad procedimental a la hora de reclamar. En la práctica, otra medida de protección, de la Administración contra las reclamaciones de responsabilidad civil es la complejidad y lentitud de los procedimientos de reclamación. Ello hace que los perjudicados, en vez de utilizar el procedimiento contencioso administrativo o el civil, en muchas ocasiones desvían la reclamación por el procedimiento penal, generalmente por medio de denuncias que dan lugar a juicios de faltas, para conseguir la indemnización de resarcimiento de daños y perjuicios con mayor

celeridad, a sabiendas de que, incluso agotada dicha vía sin éxito quedan la contencioso administrativa o la civil.

Respecto de la responsabilidad por actos administrativos ilícitos, la facultad que el sistema de responsabilidad civil reconoce a los particulares, no se encuentra automáticamente determinada por la sola anulación por parte de los Tribunales del acto administrativo e indemnización, pudiéndose dar la anulación sin la indemnización, pues esta requiere determinados requisitos que superan los de la anulación (Sentencia de 20/12/71).

5.4.- Requisitos del acto administrativo para que de lugar a indemnización.

Se siguen exigiendo como requisitos para que el daño sea indemnizable, que éste se trate de un daño que el particular no esté obligado a soportar de acuerdo con la Ley (art. 141,1), efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, debiendo existir un nexo causal entre la actividad de la Administración y el perjuicio ocasionado (art. 139,2).

A) Actividad de la Administración.

Por actos normativos o reglamentarios. La Administración puede dirigir sus servicios no sólo por actos singulares, sino también por disposiciones claramente administrativas.

Se plantea aquí el problema del principio de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y la aplicación de actos legislativos no expropiatorios.

Causas de las dificultades a la hora de que prosperen acciones indemnizatorias contra la Administración:

a) La legalidad de los actos normativos no reglamentarios justifica la intervención administrativa, aunque sea a costa del perjuicio de determinados sectores afectados.

b) *Por falta del nexo causal entre acto normativo o reglamentario de la Administración y el perjuicio ocasionado, siempre sobre la base de la no ilegalidad o anticonstitucionalidad de dichos actos.*

El auténtico problema se plantea cuando los actos normativos o reglamentarios sean declarados ilegales o anticonstitucionales.

Este tipo de actividad de la Administración se caracteriza por su escasa frecuencia de riesgo y alta intensidad.

Respecto de la actividad de la Administración sujeta a responsabilidad, el nuevo texto legal hace una referencia expresa en el apartado 3 del artículo 139, a la actividad administrativa derivada de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos, siempre que así se establezca en dichos actos legislativos.

Esta ley impone un requisito más, a los mencionados anteriormente, para que el perjuicio sea indemnizable, aplicable sólo a los supuestos derivados de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos. Este requisito es el de que así se prevea en los propios actos legislativos. De forma que si no se establece en el acto legislativo correspondiente, no se podrá exigir la indemnización.

Se refiere este precepto a los actos legislativos de naturaleza no expropiatoria. Se distinguen así, de los actos legislativos expropiatorios que también producen un perjuicio en los derechos del particular; ya que mediante la expropiación forzosa se persigue directamente la apropiación por la Administración de un bien o derecho que pertenece a un particular, siendo por tanto necesaria la existencia de una causa justificada de utilidad pública o interés social y la correspondiente indemnización, de conformidad con lo dispuesto en las leyes (art. 33,3 de la Constitución Española). Mientras que en la responsabilidad que

estamos tratando, la Administración no persigue directamente el perjuicio de los particulares, sino la prestación de unos servicios públicos, que incidentalmente, pueden producir unos daños en la esferas jurídicas privadas, surgiendo entonces el deber de reparar los daños causados, en los términos establecidos por la ley (art. 106,2 de la Constitución Española).

Antes de la reforma que estamos comentando, si el particular no estaba expresamente obligado por alguna ley a soportar las consecuencias perjudiciales de una determinada actuación administrativa, estos efectos perjudiciales eran antijurídicos, debiendo responder la Administración por los mismos, aun en el supuesto de que la actividad administrativa causante del hecho dañoso hubiera sido perfectamente legítima.

Por lo tanto, en el sistema anterior, al no hacerse una distinción expresa de los perjuicios ocasionados en aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos, dichos perjuicios eran indemnizables, a pesar de que estaban amparados en una ley.

Pero a partir de la entrada en vigor de la nueva ley, para que dichos perjuicios sean indemnizables, es imprescindible que así se establezca en los propios actos legislativos.

Este precepto plantea el problema de su posible inconstitucionalidad, puesto que el artículo 106, 2 de la Constitución Española establece: "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos."

Es decir, según la Constitución, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por toda lesión que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, exceptuando nada más los casos de fuerza mayor. Se podrá argumentar por parte de los defensores de esta ley, que este derecho a indemnización de los

particulares está condicionado por la ley, ya que el artículo 106,2 de la C.E. reconoce el derecho a ser indemnizados "en los términos establecidos por la ley", respetando por tanto, el artículo 139,3 de la nueva ley, el precepto constitucional, ya que lo que vendría a hacer dicha norma es aplicar al caso concreto el derecho que reconoce la Constitución a ser indemnizados.

De todas formas, creemos que cuando la Constitución en su artículo 106,2 dice "en los términos establecidos en la ley", se refiere a que será la ley la que defina el contenido de esa indemnización, pero no legitima para que la ley excluya su aplicación, aunque sólo sea en determinados supuestos.

Por actos administrativos singulares. Son las decisiones o resoluciones administrativas en sentido estricto.

La anulación de actos administrativos no implica automáticamente la condena indemnizatoria a la Administración. En este sentido se pronuncia Blasco Estevez, Leguina Villa, Nonell Galindo y Larrumbe Biurrun, veanse también las sentencias de 9/2/76 y 2/6/82, especialmente esta segunda de gran interés.

Por actos u operaciones materiales. Se trata de las actuaciones materiales de la Administración que lleva a cabo cotidianamente para el mantenimiento de los servicios públicos que presta.

Este es, sin duda, el tipo de actividad administrativa que más frecuencia de riesgo tiene, variando su intensidad entre baja, si va dirigido el servicio hacia la propia Administración y normal a alta, si por el contrario el servicio va dirigido a los particulares.

Por omisiones. Los supuestos que generan riesgo de alta intensidad por omisiones en materia de responsabilidad civil, no son precisamente los tópicos de lentitud en la tramitación de expedientes administrativos, sino los ocasionados como consecuencia de la falta de medidas de seguridad e inspección que competen a la Administración.

Estariamos pues, ante el caso de los "siniestros anunciados" antes de que se produzcan, es decir, situaciones de riesgo en las que la probabilidad de ocurrencia del siniestro es elevada, a pesar de lo cual la Administración competente no lleva a cabo las medidas correctoras necesarias.

La Administración tiene el deber ineludible de mantener los medios por los que presta sus diversos servicios en condiciones tales de seguridad que el siniestro o lesión tenga la probabilidad mínima de ocurrencia.

B) La antijuridicidad del perjuicio.

Este requisito implica que el particular que sufre el daño no esté obligado a soportarlo.

Es pues un elemento objetivo y no subjetivo, de manera que, como ya indicamos, el acto administrativo, sea lícito o ilícito, puede producir consecuencias dañosas antijurídicas que el particular no tiene obligación de soportar.

C) La producción de un daño, lesión o perjuicio.

El perjuicio, lesión o daño sufrido en los bienes o derechos del administrado, a su vez debe ser:

Perjuicio efectivo. *No cabe la simple conjetura o daño eventual posible o especulativo. El daño debe ser real y cierto, siendo necesario en todo caso que se acredite su existencia.*

Perjuicio evaluable económicamente. *El daño necesariamente debe ser susceptible de evaluación económica. La obligación de reparar alcanza a toda clase de perjuicios evaluables que haya sufrido en sus bienes y derechos el perjudicado, es decir, tanto los perjuicios directos como los indirectos, los materiales como los morales.*

Perjuicio individualizado. La lesión debe ser individual del sujeto que lo soporta, no cabiendo aquí perjuicios consistentes en simples cargas generales del estatus jurídico del ciudadano.

D) Nexo causal entre la actividad administrativa y el perjuicio.

Entre la actividad administrativa y el resultado dañoso debe darse una relación de causalidad.

La jurisprudencia española se divide en dos líneas fundamentales a la hora de tratar este requisito del nexo causal:

a) Línea interpretativa restrictiva: Rechaza la imputación de daños a la Administración cuando al producirse han ocurrido otros hechos causales.

b) Línea interpretativa extensiva: Admite la imputación de daños a la Administración cuando al producirse han concurrido otros hechos causales, siempre y cuando la actividad administrativa hubiere contribuido a la producción o agravación del daño.

6.- Responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia.-

Según el artículo 121 de la Constitución, los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley.

El apartado 4 del artículo 139 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común remite su regulación a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta regulación se contiene en su Título V del Libro III, artículos 292 y siguientes de dicha ley orgánica, la cual en su artículo 293,2, establece que la petición indemnizatoria se dirigirá directamente al Ministerio de Justicia, rigiéndose su tramitación con arreglo a las normas generales de la responsabilidad patrimonial del Estado.

No profundizamos en este tipo de responsabilidad, ya que ello requiere un estudio pormenorizado que escapa a nuestra intención en estos momentos.

7.- Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

El artículo 145 de la nueva ley establece que los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio. No se prevé en esta ley la posibilidad que se concedía a los particulares, en el derogado artículo 43 de la L.R.J.A.E., de exigir directamente a las autoridades y funcionarios civiles, el resarcimiento de los daños y perjuicios que hubiesen ocasionado en el ejercicio de sus cargos.

Las Administraciones Públicas podrán exigir de sus autoridades y demás personal a su servicio, la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa la instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca, en los siguientes supuestos:

a) Cuando la Administración correspondiente hubiere indemnizado directamente a los perjudicados, por los daños y perjuicios causados por sus autoridades y demás personal a su servicio.

b) Cuando las autoridades y demás personal al servicio de las Administraciones Públicas les hubieren ocasionado daños y perjuicios en sus bienes o derechos.

La nueva ley reproduce casi exactamente el contenido del antiguo artículo 42 de la L.R.J.A.E., únicamente hay que señalar como diferencias que en los supuestos de exigibilidad de responsabilidad patrimonial de las autoridades y demás personal al servicio de las Administraciones Públicas se incluyen no sólo la responsabilidad por culpa o negligencia grave, sino también por

dolo. Además se enuncian expresamente una serie de criterios de ponderación para la exigencia de dicha responsabilidad.

Termina el capítulo II del Título X de esta ley con el artículo 146, que establece, por una parte, que la responsabilidad civil y penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente. Y por último, como hemos visto anteriormente, que la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

8.- Responsabilidad civil/patrimonial de las Administraciones Públicas derivada de ilícito penal.-

El Proyecto de Ley de Código Penal es extraordinariamente novedoso al regular en su artículo 122 que el Estado, la Comunidad Autónoma, la Provincia o el Municipio y demás entes públicos, según los casos, responden patrimonial y directamente de los daños causados por los penalmente responsables de delitos o faltas, cuando éstos sean autoridades, agentes de la misma o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones y en el cumplimiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados.

La responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior habrá de exigirse directamente de la Administración responsable por el procedimiento establecido en su legislación propia. Si se exigiera en el proceso penal la responsabilidad civil directa y personal de la autoridad, funcionario o agente, la sentencia se limitará a pronunciarse sobre la misma sin entrar, en ningún caso, a decidir sobre la relación entre la conducta del culpable y el servicio público de que se trate, ni sobre la eventual responsabilidad de la Administración, que habrá de exigirse directamente ante ésta y ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que, en ningún caso, pueda darse duplicidad de indemnizaciones.

Características de esta responsabilidad:

a) *Se trata de una responsabilidad directa y no subsidiaria como hasta ahora venía siendo.*

b) *El juzgador penal no tendrá que pronunciarse sobre la responsabilidad civil ex delicto de la Administración por actos de sus funcionarios o dependientes. En este orden de cosas nos parece acertado el comentario de RAFAEL GARCIA LARAÑA, respecto a que "la exclusión de la jurisdicción penal se limita a los casos de infracciones cometidas por los funcionarios, no a aquellas perpetradas por particulares en establecimientos regidos por entes públicos en que concurra infracción de reglamentos de Policía por parte de sus custodios, en cuyo caso la jurisprudencia viene declarando la responsabilidad civil subsidiaria del ente público con arreglo al artículo 21 del Código penal (Sentencias de 24 de febrero de 1.989, 23 de enero y 12 de julio de 1.990)". En estos casos parece claro que la Administración deberá responder subsidiariamente en vía penal, de acuerdo con el artículo 121, 3 del Proyecto de Ley, al que hemos hecho referencia en el apartado 3.9 de este estudio.-*

9.- Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (R.D. 429/1.993, de 26 de Marzo).

Los artículos 142-3 y 145-2 de la L.R.J.-P.A.C. prevén el establecimiento reglamentario de los procedimientos de exigencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de las autoridades y demás personal a su servicio.

En virtud de la autorización que concede al Consejo de Ministros, la Disposición Final de la L.R.J.-P.A.C., mediante el presente Reglamento se desarrollan los artículos 140, 142, 143, 144 y 145 de dicha Ley.

A partir de la entrada en vigor de este Reglamento, queda derogado el Capítulo II del Título IV del Reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de Abril de 1.957, por el que se regulaba el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado hasta ahora.

9.1.- Principios generales.-

En el Preámbulo del Reglamento se enuncian una serie de principios que informan la exigencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal y como se contienen en la L.R.J.-P.A.C., que mediante el mismo se desarrolla:

1. Exigencia directa de responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por ellas mismas o por sus agentes.

2. Posibilidad de iniciación de oficio de los procedimientos.

3. Sumisión al nuevo procedimiento de la responsabilidad derivada de la actividad de las Administraciones Públicas, tanto en relaciones de Derecho Público como de Derecho Privado.

4. Inclusión en este sistema de responsabilidad patrimonial, de los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, superando con ello un largo debate jurisprudencial y doctrinal.

5. Posibilidad de indemnización en especie.

6. La vía jurisdiccional contencioso-administrativa pasa a ser, la única procedente en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tanto en relaciones de Derecho Público como de Derecho Privado.

7. *Establecimiento de un procedimiento abreviado, cuando sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización.*

8. *Posibilidad de una terminación convencional de estos procedimientos, eso sí limitada esta posibilidad únicamente a la determinación de la cuantía y del modo de la indemnización.*

9. *Carácter no suspensivo de los informes no determinantes de los procedimientos.*

10. *Respecto a la regulación sustantiva de la responsabilidad patrimonial, se recogen los elementos tradicionales de nuestro Derecho, como son: la exclusión de los supuestos de fuerza mayor, la no existencia de responsabilidad cuando exista un deber jurídico de soportar el daño causado, la concurrencia de los presupuestos de imputación a la Administración, relación de causa a efecto entre el hecho causante y el daño producido, e individualización, efectividad y evaluación del daño.*

9.2.- Ambito de aplicación.-

Las disposiciones de este Reglamento son de aplicación a todos los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial por sus actuaciones, tanto en relaciones de Derecho Público como de Derecho Privado, sin perjuicio de las especialidades procedimentales que establezcan las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias normativas en materia de responsabilidad patrimonial.

9.3.- Problemas de conflictos de jurisdicción.-

Las resoluciones y los acuerdos de terminación convencional que recaigan en los procedimientos regulados en este Reglamento ponen fin a la vía administrativa, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (art. 37-1 de la ley reguladora de dicha jurisdicción) que pasa a ser, según el Preámbulo

de este Reglamento, la única procedente en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tanto en relaciones de Derecho Público, como Privado.

Sin embargo, hay determinados supuestos en los que, pese a esta unificación de vías procedimentales, se planteará el problema de tener que dilucidar qué jurisdicción es la competente para atender sobre las pretensiones de responsabilidad patrimonial.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1.957, atribuye el conocimiento de las pretensiones sobre la responsabilidad de la Administración Pública a la jurisdicción contencioso-administrativa o a la jurisdicción ordinaria, según se tratase de daños producidos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o producidos en actuaciones reguladas por el Derecho Privado, respectivamente.

Los artículos 40 y 41 de la L.R.J.A.E. que eran los que establecían esta doble vía jurisdiccional han quedado derogados expresamente por la nueva L.R.J.-P.A.C.

El artículo 144 de la nueva Ley, es el que ha sustituido al antiguo artículo 41 de la L.R.J.A.E. en lo relativo a la responsabilidad de Derecho Privado. Este artículo reproduce casi literalmente su antigua redacción, manteniendo la responsabilidad directa de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados por el personal a su servicio, cuando actúen en relaciones de derecho privado. Pero se diferencia en el modo de exigir esta responsabilidad, ya que, mientras en el antiguo artículo 41 se tenía que exigir ante los Tribunales ordinarios, en el artículo 144 de la nueva ley, se establece que la responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 142 y 143, es decir el mismo procedimiento que establece la ley para las reclamaciones por responsabilidad derivada del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Por lo tanto, en principio no hay duda, la regla general para las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial, es primeramente: acudir a los procedimientos previstos en el Título X de la L.R.J.-P.A.C. y desarrollados en el Reglamento de 26 de Marzo de 1.993. Y una vez agotada la vía administrativa: la única vía procedente es la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Sin embargo, vamos a tratar a continuación algunos problemas que se pueden plantear:

Con la jurisdicción laboral.-

El artículo 2 del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral establece que los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán, entre otras cuestiones, de las cuestiones litigiosas que se promuevan:

1º. En materia de Seguridad Social y desempleo.

2º.- Contra el Estado, cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral.

Conforme a la Disposición Derogatoria 1ª de la L.R.J.-P.A.C.: Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en dicha Ley. Por lo que, en lo relativo a responsabilidad patrimonial de las entidades gestoras y la Tesorería de la Seguridad Social y el INEM, así como del Estado, en los supuestos del artículo 2 b) y e) de la Ley de Procedimiento Laboral, respectivamente, serán aplicables los procedimientos que se regulan en la L.R.J.-P.A.C.

De todas formas, en la Disposición Adicional 6ª de la misma L.R.J.-P.A.C. se atribuye a los órganos jurisdiccionales del orden social: la impugnación de los actos de la Seguridad Social y Desempleo. Por lo que, tras la entrada en vigor de la L.R.J.-P.A.C., subsistía la duda de si las impugnaciones de actos de responsabilidad patrimonial de la Seguridad Social seguían correspondiendo a la jurisdicción laboral, ya que la derogación de

que hemos hablado no le afectaba a esta norma, por estar en el mismo texto normativo de la L.R.J.-P.A.C.

Esta duda desaparece con la publicación del Reglamento de 26 de Marzo de 1.993, que en su Preámbulo, a parte de atribuir genéricamente como única vía procedente, a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, todos los recursos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en el supuesto concreto de la asistencia sanitaria lo atribuye a dicha jurisdicción y además, en la Disposición Adicional 1ª del Reglamento establece que la responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicas, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, seguirán la tramitación administrativa y contencioso-administrativa Prevista en la L.R.J.-P.A.C. y en el Reglamento, superando así un largo debate jurisprudencial y doctrinal.

Jurisdicción Penal.-

Respecto a la jurisdicción penal, el artículo 146-2 de la nueva ley establece: "La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial."

Por otra parte, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su artículo 2 a) establece que no corresponderán a la Jurisdicción contencioso-administrativa: Las cuestiones de índole civil o penal atribuidas a la jurisdicción ordinaria, y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración pública, se atribuyan por una ley a la jurisdicción social o a otras jurisdicciones. Sin embargo, este último precepto citado, queda derogado, en lo referente a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, ya que es una ley

anterior y además así se establece en la Disposición Drogatoria 1ª de la L.R.J.-P.A.C., como hemos visto antes.

Jurisdicción Civil.-

Por último hay que referirse también a los problemas que se suscitan con una posible acumulación de acciones. Tal es el caso, por ejemplo, cuando un Tribunal civil, jurisdiccionalmente competente para conocer de las pretensiones dirigidas contra un particular, no lo es para conocer de la pretensión indemnizatoria contra la Administración Pública. En principio, se trataría de un supuesto de incompatibilidad de acciones del artículo 154 de la L.E.C. Pero esta solución tiene el inconveniente de que se produzcan fallos contradictorios. Para evitarlo, los Tribunales civiles se han inclinado mayoritariamente, apoyándose para ello en la "vis atractiva" de la jurisdicción civil, por estimar, que en estos casos, como excepción a las reglas generales, son competentes para conocer también de la pretensión indemnizatoria frente a la Administración Pública.

9.4.- Procedimientos de responsabilidad patrimonial.-

En este Reglamento se regulan tres clases de procedimientos: El procedimiento general, el procedimiento abreviado y el procedimiento para la exigencia de responsabilidad a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas. Con lo que se consigue una regulación completa de todos los supuestos que afectan a las Administraciones Públicas, en materia de responsabilidad patrimonial.

9.4.1. Procedimiento general.-

A) Iniciación del procedimiento.-

El procedimiento se iniciará de oficio o por reclamación de los interesados.

Iniciación de oficio.- La iniciación de oficio se hará siempre por acuerdo del órgano competente. Dicho acuerdo se notificará a los presuntos damnificados, que disponen de siete días para hacer alegaciones, aportar documentos e información y proponer las pruebas que sean pertinentes.

Iniciación por el interesado.- El interesado deberá especificar en su reclamación: las lesiones sufridas, la relación de causalidad entre el daño y el servicio público, la valoración económica de la responsabilidad patrimonial, si fuese posible, y el momento en que se produjo la lesión e irá acompañada de cuantas alegaciones, informes y documentos se estimen oportunos y de la proposición de prueba.

B) Ordenación del procedimiento.-

Acordada la iniciación o admitida la reclamación correspondiente, el procedimiento, se impulsará de oficio en todos sus trámites.

C) Instrucción del procedimiento.-

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos, en virtud de los que deba pronunciarse la resolución, se realizarán de conformidad con las disposiciones generales de la L.R.J.-P.A.C. que regulan la fase de instrucción de los procedimientos administrativos.

Prueba.- Se practicarán en el plazo de 30 días, las pruebas que hayan sido declaradas pertinentes.

Informes.- Se solicitarán aquellos informes que se juzguen necesarios, siendo preceptivo solicitarlo del servicio cuyo funcionamiento haya causado el daño. Los informes serán evacuados en el plazo de 10 días, salvo que el órgano instructor solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin poder exceder de un mes.

Audiencia de los interesados.- El procedimiento se pondrá de manifiesto al interesado, inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, concediéndole un plazo de 10 a 15 días para formular alegaciones y presentar los documentos que estime pertinentes.

Si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, no personándose el interesado en trámite alguno, incluido el de audiencia, el instructor propondrá el archivo provisional de las actuaciones.

Dictamen.- Concluido el trámite de audiencia, en el plazo de 10 días se recabará dictamen, cuando sea preceptivo, del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. Este dictamen se emitirá en un plazo máximo de 2 meses.

D) Finalización del procedimiento.-

Los acuerdos de terminación convencional y las resoluciones que recaigan en estos procedimientos ponen fin a la vía administrativa.

Finalización convencional.- En cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, el órgano competente, a propuesta del instructor, podrá acordar con el interesado la terminación convencional del procedimiento.

El interesado podrá proponer al órgano instructor la terminación convencional del procedimiento, durante el plazo del trámite de audiencia.

El acuerdo de terminación convencional no puede incluir como tal acuerdo con un particular, ningún tipo de transacción sobre la existencia o no de relación de causalidad o de reconocimiento pactado de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, sino limitarse a la determinación de la cuantía y del modo.

Terminación normal.- En el plazo de 20 días desde la recepción del dictamen o, cuando éste no sea preceptivo, desde la conclusión del trámite de audiencia, el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano competente para suscribirlo.

Denegación presunta.- Transcurrido 6 meses desde su iniciación, o el plazo que resulte de añadirles un período extraordinario de prueba, sin que haya recaído resolución expresa, o se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.

E) Prescripción.-

El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En el caso de daños físicos o psíquicos a las personas, dicho plazo empezará a contarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas, no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón del fondo o forma, el derecho a reclamar prescribe al año de haberse dictado la sentencia definitiva.

En los supuestos de archivo provisional de actuaciones, por incomparecencia del interesado, tal archivo se convertirá en definitivo cuando haya transcurrido el plazo de prescripción de la reclamación, salvo que el interesado se persone en el procedimiento dentro de dicho plazo.

9.4.2. Procedimiento abreviado.-

A) Iniciación del procedimiento.-

Cuando el órgano instructor entienda que son inequívocas la relación de causalidad, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento abreviado.

B) Instrucción del procedimiento.-

Audiencia.- Una vez notificada a los interesados la iniciación del procedimiento, se les concederá un plazo máximo de 5 días para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Dictamen.- En el plazo de 5 días después de la audiencia, el órgano instructor propondrá, cuando proceda, que se solicite dictamen preceptivo en los términos previstos para el procedimiento general, debiendo ser emitido en el plazo de 10 días.

C) Finalización del procedimiento.-

Los acuerdos de terminación convencional y las resoluciones que recaigan en estos procedimientos ponen fin a la vía administrativa.

Terminación convencional.- Durante el plazo del trámite de audiencia, tanto el órgano instructor como el damnificado podrá acordar proponer la terminación convencional del procedimiento.

El acuerdo de terminación convencional no puede incluir como tal acuerdo con un particular, ningún tipo de transacción sobre la existencia o no de relación de causalidad o de reconocimiento pactado de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, sino limitarse a la determinación de la cuantía y del modo.

Terminación normal.- Recibido el dictamen, o transcurrido

el plazo de 10 días para su emisión, el órgano competente resolverá el procedimiento o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo.

Levantamiento de la suspensión del procedimiento general.- Si el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma discrepa de la propuesta de terminación del procedimiento, el órgano competente para resolver acordará el levantamiento de la suspensión del procedimiento general y la remisión de todo lo actuado al órgano competente para su instrucción, notificándolo al interesado.

Denegación presunta.- Transcurrido 30 días desde su iniciación sin que haya recaído resolución, se haya formalizado acuerdo o se haya levantado la suspensión del procedimiento general, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.

9.4.3. Procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.-

La Administración Pública correspondiente podrá exigir de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio, la responsabilidad en que hubieran incurrido por lo daños y perjuicios causados, mediando dolo, culpa o negligencia grave.

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

A) Iniciación.- El órgano competente acordará la iniciación del procedimiento, notificándolo a los interesados y concediéndoles un plazo de 15 días para que aporten cuantos documentos, informaciones y pruebas estimen convenientes.

B) Instrucción: Informe. Pruebas. Audiencia.-

- Informe: Se solicitará, en todo caso, informe al servicio en cuyo funcionamiento se haya ocasionado la lesión indemnizable.

- Prueba: Se practicarán las pruebas en el plazo de 15 días.

- Audiencia: Se concederá un plazo de 10 días al interesado para que formule las alegaciones que estime convenientes.

- Propuesta de resolución: Se formulará la propuesta de resolución en el plazo de 5 días desde la terminación del trámite de audiencia.

C) Terminación.-

- El órgano competente resolverá en el plazo de 5 días.

- La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.

LEY DE REGIMEN JURIDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN

Título X

*De la responsabilidad de las Administraciones Públicas
y de sus autoridades y demás personal a su servicio*

Capítulo I

Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública

Artículo 139. Principios de la responsabilidad.

1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3. Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.

4. La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Justicia se regirá por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo 140. Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas.

Cuando de la gestión dimanante de formas colegiadas de actuación entre varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán de forma solidaria.

Artículo 141. Indemnización.

1. Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2. La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.

3. La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de lo dispuesto, respecto de los intereses de demora, por la Ley General Presupuestaria

4. La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

Artículo 142. Procedimientos de responsabilidad patrimonial.

1. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se iniciarán de oficio o por reclamación de los interesados.

2. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán, por el Ministro respectivo, el Consejo de Ministros si una Ley así lo dispone o por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la

Administración Local. Cuando su norma de creación así lo determine, la reclamación se resolverá por los órganos a los que corresponda de las Entidades de Derecho Público a que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley.

3. Para la determinación de la responsabilidad patrimonial se establecerá reglamentariamente un procedimiento general con inclusión de un procedimiento abreviado para los supuestos en que concurran las condiciones previstas en el artículo 143 de esta Ley.

4. La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5.

5. En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

6. La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive, pone fin a la vía administrativa.

7. Si no recae resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización.

Artículo 143. Procedimiento abreviado.

1. Iniciado el procedimiento general, cuando sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, el órgano competente

podrá acordar la sustanciación de un procedimiento abreviado, a fin de reconocer el derecho a la indemnización en el plazo de treinta días.

2. En todo caso, los órganos competentes podrán acordar o proponer que se siga el procedimiento general.

3. Si no recae resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización.

Artículo 144. Responsabilidad de Derecho Privado.

Cuando las Administraciones Públicas actúen en relaciones de derecho privado, responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la actuación del mismo, actos propios de la Administración bajo cuyo servicio se encuentre. La responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 142 y 143, según proceda.

Capítulo II

Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas

Artículo 145. Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados podrá exigir de sus Autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa la instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

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

3. Asimismo, podrá la Administración instruir igual procedimiento a las Autoridades y demás personal a su servicio por los daños o perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, culpa o negligencia grave.

En este supuesto, los criterios de ponderación aplicables serán los previstos en el punto 2.

4. La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.

5. Lo dispuesto en los párrafos anteriores, se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de la culpa a los Tribunales competentes.

Artículo 146. Responsabilidad civil y penal.

1. La responsabilidad civil y penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.

2. La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

Disposición adicional tercera. Adecuación de procedimientos.

Reglamentariamente en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se llevará efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca.

Disposición adicional sexta. Actos de Seguridad Social y Desempleo.

1. La impugnación de los actos de la Seguridad Social y Desempleo, en los términos previstos en el artículo 2º del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1.990, de 27 de Abril, así como su revisión de oficio, se regirán por lo dispuesto en dicha Ley...

Disposición adicional décima.

El artículo 37,1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de Diciembre de 1.956, queda redactado de la siguiente forma:

"El recurso contencioso-administrativo será admisible en relación con las disposiciones y con los actos de la Administración que hayan puesto fin a la vía administrativa, de conformidad con lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

Disposición adicional undécima.

Se añade un apartado f) al artículo 57,2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de Diciembre de 1.956:

"f) Acreditación de haber efectuado al órgano administrativo autor del acto impugnado, con carácter previo, la comunicación a que se refiere el artículo 110,3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

Disposición transitoria segunda. Régimen Transitorio de los Procedimientos.

1. A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.

2. Los procedimientos iniciados durante el plazo de adecuación contemplado en la disposición adicional tercera se regirán por lo dispuesto en la normativa anterior que les sea de aplicación, salvo que con anterioridad a la expiración de tal plazo haya entrado en vigor la normativa de adecuación correspondiente, en cuyo caso, los procedimientos iniciados con posterioridad a su entrada en vigor, se regularán por la citada normativa.

3. A los procedimientos iniciados con posterioridad al término del plazo de seis meses a que se refiere la disposición adicional tercera, les será de aplicación, en todo caso, lo dispuesto en la presente Ley.

Disposición derogatoria.

1. Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

2. Quedan derogadas expresamente las siguientes disposiciones:

a) De la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de Julio de 1.957; los puntos 3 y 5 del artículo 22, los artículos 29, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43.