

TEMA 10: LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE SUS AUTORIDADES Y DEMÁS PERSONAL A SU SERVICIO.

Autora: Olivia Suárez Quintana.
Licenciada en Derecho por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
Funcionaria de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Regulación jurídica:

El Título X de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999 de 13 de enero y por Ley 24/2001 de 27 de diciembre, regula la responsabilidad de las administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio. Concretamente en el artículo 142 de la misma dispone: “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.”

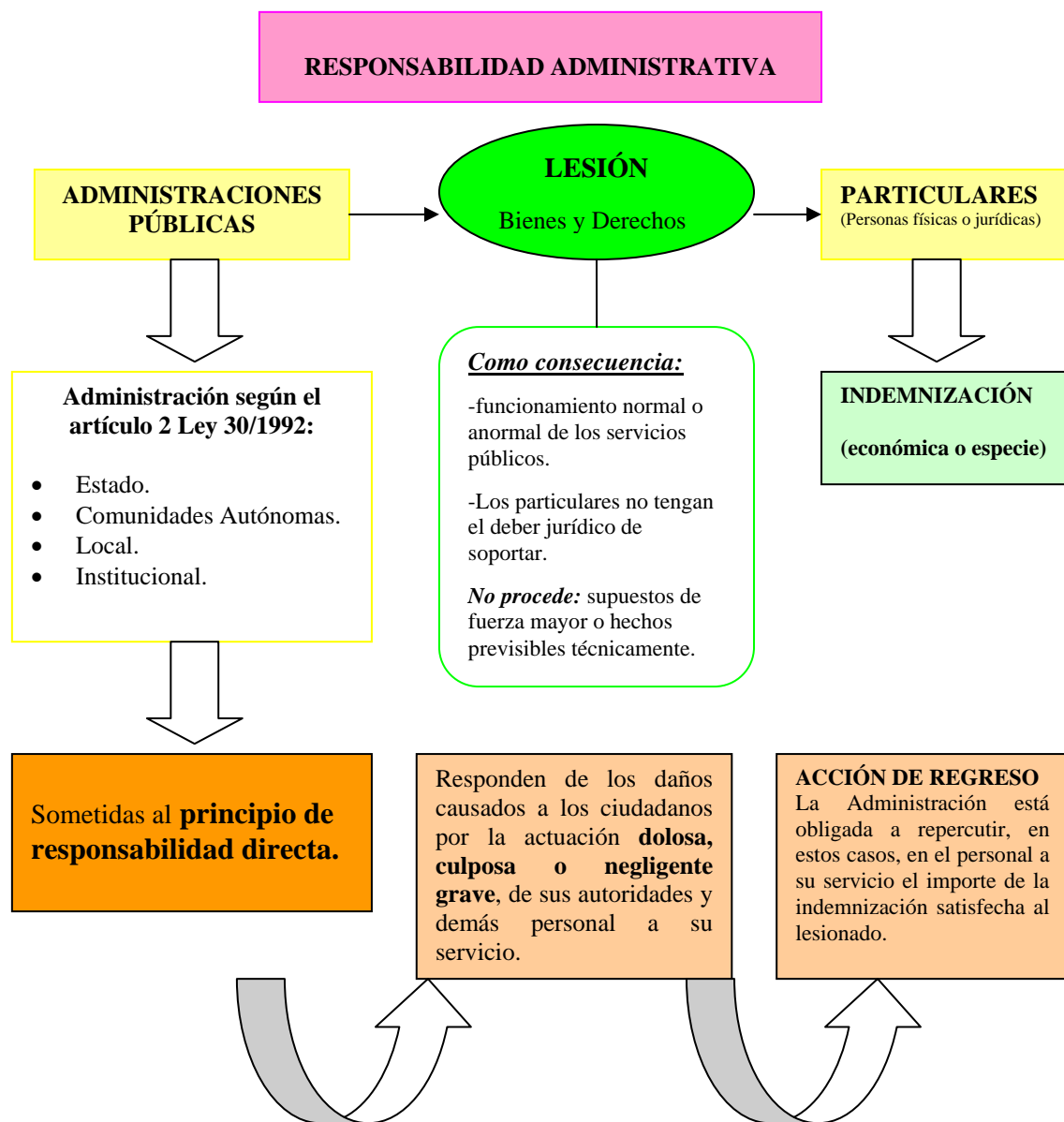
En cumplimiento de dicha previsión se dictó el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Este Reglamento deroga expresamente el Capítulo II del Título IV del Reglamento de Expropiación Forzosa de 1957.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

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, y por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar. Para hacer efectiva la responsabilidad, 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.

De lo anteriormente expresado se refleja que tanto la administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, la Local y la Institucional están sometidas en la actualidad al **principio de responsabilidad directa** contemplado en la vigente Constitución, la cual indica, que aún en el caso de que los daños causados a los ciudadanos se deban a la actuación dolosa, culposa o negligente de Autoridades, funcionarios o agentes, es la Administración la que responde directamente frente al ciudadano, sin perjuicio de que posteriormente la Administración se dirija contra aquéllos mediante la denominada **acción de regreso**.

La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por **dolo, o culpa o negligencia graves**, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.



Aspectos fundamentales de la responsabilidad administrativa.

Entre los **aspectos** de los que dimanar la responsabilidad administrativa destacan como **fundamentales** los siguientes:

- Daño determinante.
- Las causas de imputación.
- Los sujetos imputables.
- La indemnización.

Daño determinante: La Administración está obligada a responder siempre que de su actividad se produzca una lesión en la que coincidan tres notas:

- a) **Efectiva**, esto es real y no hipotética, lo que excluye la lesión que se ocasiona a simples intereses o expectativas.
- b) **Evaluable económicamente**, lo cual indica que no serán objeto de indemnización las meras molestias subjetivas no susceptibles de valoración económica, como puede ser el susto causado al reventar una tubería.
- c) **Individualizado con relación a una persona o grupo de personas**, sólo podrán ser indemnizadas las lesiones concretas que afecten individualmente a una persona o grupo de personas, pero no las de carácter general que abarquen a todos los ciudadanos.

Causas de imputación: Las causas en virtud de las cuales pueden atribuírsele el deber de reparación a la Administración son:

- a) **El funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos:** si el autor del daño se integra en la organización administrativa, a efectos de imputar la responsabilidad a la Administración resulta inoperante que su conducta sea lícita o ilícita, ya que, según la Ley, la responsabilidad comprende la que es consecuencia tanto del funcionamiento normal como anormal de los servicios públicos. A tales efectos, se viene distinguiendo por la doctrina tres clases de funcionamiento anormal: el servicio ha funcionado mal, o no ha funcionado, o ha funcionado tardíamente.
- b) **El riesgo derivado de la actividad administrativa:** que hace responder a la Administración de los daños producidos por casos fortuitos, exclusión hecha de los de fuerza mayor.
- c) **El enriquecimiento sin causa a favor de la Administración:** la justificación del derecho indemnizatorio se basa, no en la relación entre el daño y la actividad administrativa, sino únicamente en la existencia de un beneficio para la Administración pública que se corresponde exactamente con un perjuicio ocasionado a un particular.
- d) **La aplicación de actos legislativos que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar:** esta causa de imputación, que concreta la anteriormente mencionada, constituye una importante innovación de la Ley 30/1992 de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la cual supedita su concurrencia a un doble requisito a saber:

- *Que tales actos legislativos no sean de naturaleza expropiatoria de derechos*, pues en tal caso el deber de indemnizar no deriva de la responsabilidad sino de la expropiación misma, y
- *Que así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.*

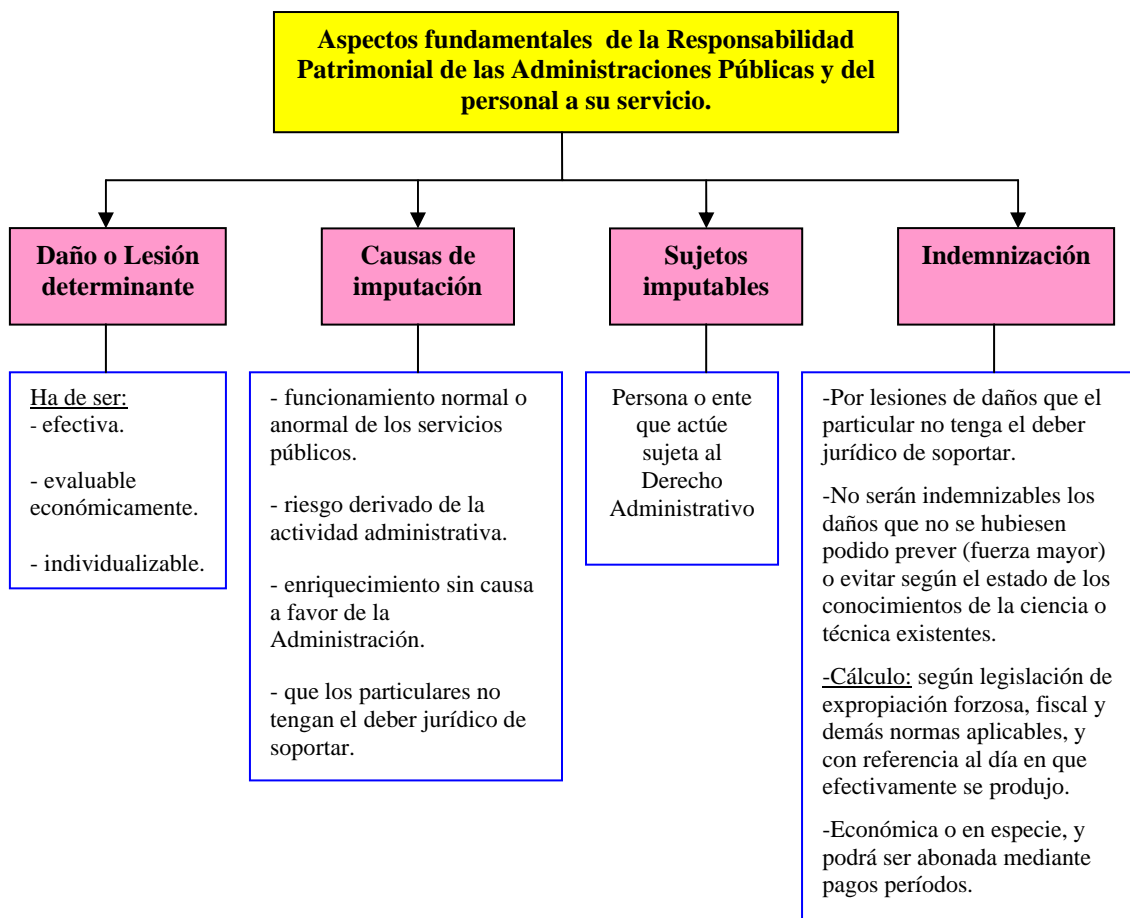
Sujetos imputables: para que tenga lugar la responsabilidad administrativa es preciso que exista un sujeto administrativo al que se pueda imputar la lesión, esto es, una persona o ente que actúe en situación propia de Derecho administrativo. Se exige, que los órganos de la Administración Pública actúen como tales, no por los cauces del Derecho Privado.

Indemnización: la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública está sujeta a las reglas siguientes:

- ✚ 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.
- ✚ Por el contrario, **no serán indemnizables** los daños que se deriven de hechos o circunstancias que **no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes** en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.
- ✚ 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.
- ✚ La cuantía de las indemnizaciones se calculará con referencia al **día en que la lesión efectivamente se produjo**, sin perjuicio de su actualización al a fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria.
- ✚ 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.

Como reiteradamente ha declarado el Tribunal Supremo, la reparación se extiende no sólo al valor de la pérdida o menoscabo sufrido –daño emergente- sino también a la ganancia dejada de obtener –lucro cesante- siempre que quien lo alegue pruebe

suficientemente su realidad, que puedan ser evaluadas económicamente, según una ponderación equilibrada, y que sean consecuencia directa o indirecta de funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.



RESPONSABILIDAD CONCURRENTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad patrimonial, las Administraciones intervinientes responderán de forma **solidaria**, si bien el instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre ellas.

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO 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 como actos propios de la Administración bajo cuyo servicio se encuentre.

EL PROCEDIMIENTO GENERAL.

1. INICIACIÓN.

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

En todo caso, el derecho a reclamar **prescribe al año** de haberse 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**.

A) Iniciación de oficio:

Cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial entienda que se han producido lesiones en los bienes y derechos de los particulares, iniciará el procedimiento de oficio.

La iniciación de oficio del procedimiento se efectuará siempre por **acuerdo del órgano competente**, adoptado bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia.

La petición razonada de otros órganos para la iniciación de oficio del procedimiento deberá **individualizar la lesión producida** en una persona o grupo de personas, su **relación de causalidad** con el funcionamiento del servicio público, su **evaluación económica** si fuera posible, y el **momento** en que la lesión efectivamente se produjo.

El acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un **plazo de 7 días** para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo.

El procedimiento iniciado se instruirá aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.

b) Iniciación por reclamación del interesado.

Cuando el procedimiento se inicie a instancia del interesado, la reclamación se dirigirá al órgano competente y deberá ajustarse a lo previsto en el **artículo 70 de la LRJAP-PAC**.

En la reclamación se deberán **especificar**;

- Las **lesiones producidas**.
- La presunta **relación de causalidad** entre éstas y el funcionamiento del servicio público.
- La **evaluación económica** de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y valorada en el momento en que la lesión se produjo.

La reclamación irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretamente los medios de que pretenda valerse el reclamante.

Si se admite la reclamación por el órgano competente, el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites y se podrá acordar la acumulación de la reclamación a otro procedimiento con el que guarde identidad sustancial o íntima conexión.

2. INSTRUCCIÓN.

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán por el órgano que tramite el procedimiento, consistiendo:

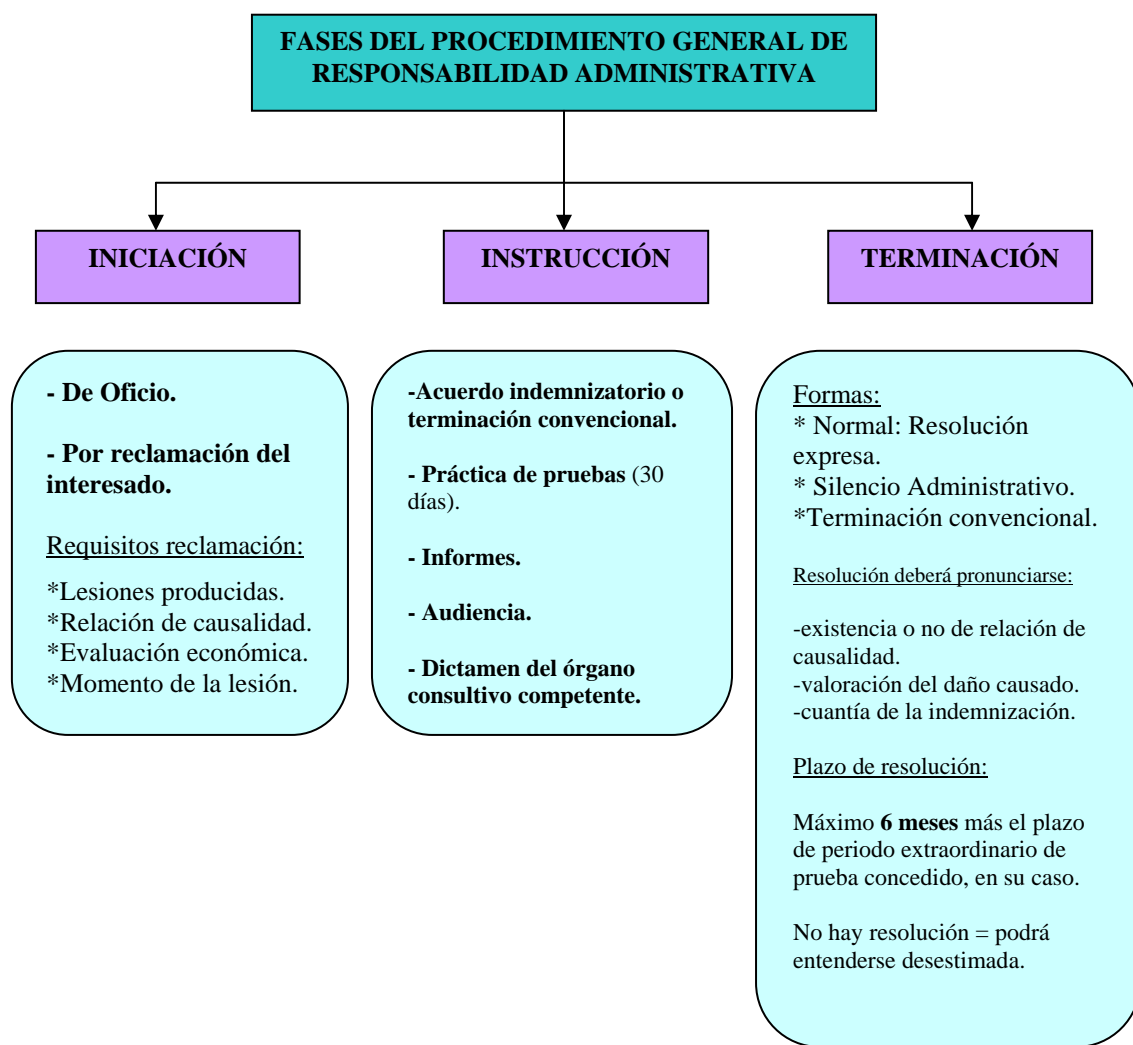
- a) **Acuerdo indemnizatorio o terminación convencional:** se podrá acordar en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia.
- b) **Práctica de pruebas:** se practicarán en el plazo de 30 días, existiendo la posibilidad cuando sea necesario de apertura de un período extraordinario de prueba.
- c) **Informes:** el órgano instructor podrá solicitar cuantos informes estime necesarios para resolver, y en todo caso se solicitará al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.
- d) **Audiencia:** instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá a aquél de manifiesto al interesado, salvo en lo que afecte a las informaciones y datos considerados secretos. Durante el plazo del trámite de audiencia, lo haya hecho con anterioridad o no el interesado podrá proponer al órgano instructor la terminación convencional.
- e) **Dictamen:** concluido el trámite de audiencia, en el plazo de 10 días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo, el dictamen del órgano consultivo del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. Se solicitará que el dictamen se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización. El dictamen se emitirá en un plazo máximo de 2 meses.

3. TERMINACIÓN.

En el **plazo de 20 días** desde la recepción, en su caso, 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 administrativo competente para suscribirlo.

La resolución se pronunciará, necesariamente, sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo.

Transcurridos **6 meses** desde que se inició el procedimiento, o el plazo que resulte de añadirles un período extraordinario de prueba, sin que haya recaído resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.



PLAZO DE INTERPOSICIÓN: 1 AÑO a contar desde:

- produce el hecho causante o manifieste su efecto lesivo.
- si son daños de carácter físico o psíquico desde su curación o desde que se determinen el alcance de las mismas.

EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO.

1. INICIACIÓN.

Cuando a la vista de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general, el órgano instructor entienda que son inequívocas la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, 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 que se tramitará conforme a las reglas que a continuación se reseñan.

Sólo podrá iniciarse procedimiento abreviado antes del trámite de audiencia.

2. INSTRUCCIÓN.

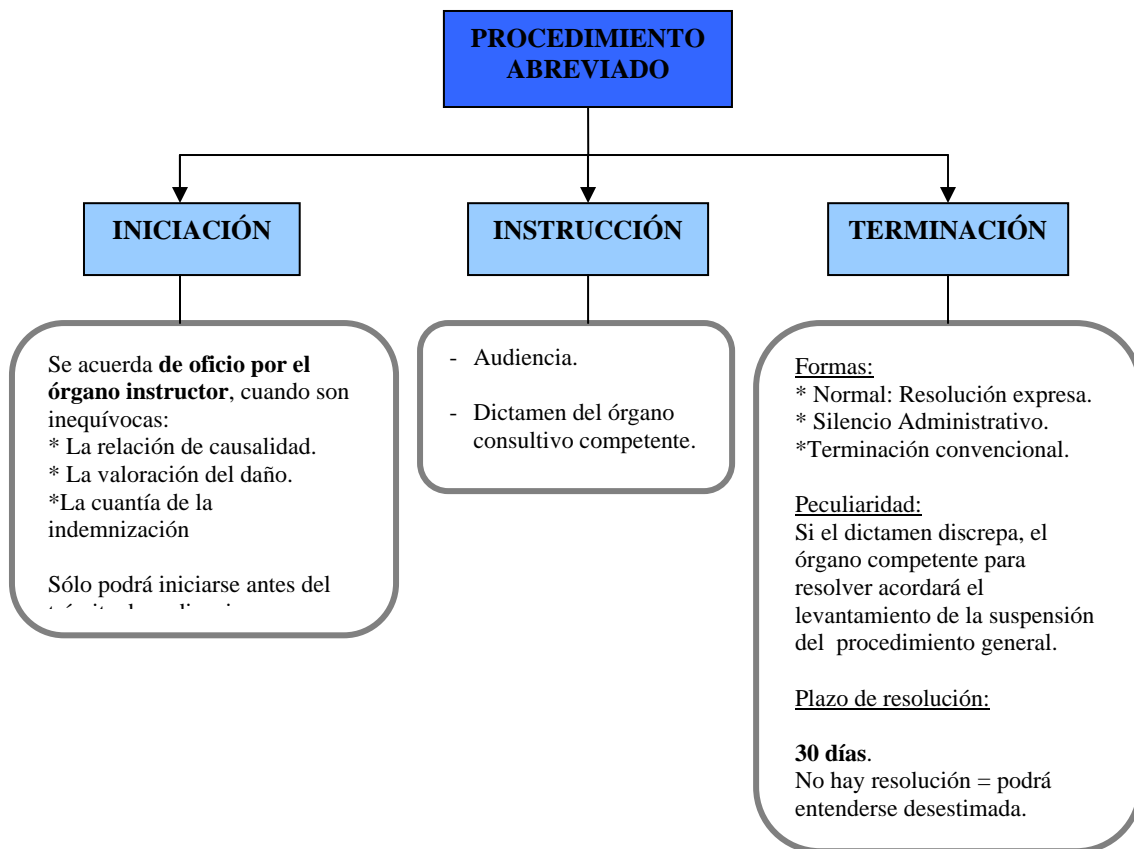
Los actos de instrucción consisten en:

- a) **Audiencia:** se notifica a los interesados el acuerdo de iniciación del procedimiento y se les facilita una relación de los documentos obrantes, concediéndoles un plazo máximo de 5 días para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Durante este plazo se podrá acordar proponer la terminación convencional.
- b) **Dictamen:** en el plazo de 5 días el órgano instructor propondrá cuando proceda, que se solicite dictamen preceptivo en los términos previstos para el procedimiento general, el cuál deberá ser emitido en el plazo de 10 días.

3. TERMINACIÓN.

Recibido, en su caso, el dictamen o transcurrido el plazo 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. Si el dictamen discrepa de la propuesta de resolución o de la propuesta de terminación convencional, 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.

Transcurridos **30 días** desde la iniciación del procedimiento sin que haya recaído resolución, se hay formalizado acuerdo o se haya levantado la suspensión del procedimiento general, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.



RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

En los supuestos de daños y perjuicios causados a los particulares por las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, los perjudicados exigirán directamente a éstas la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio, sin perjuicio de que, con posterioridad y en determinados casos, la administración de que se trate pueda dirigir su acción, previa instrucción del oportuno procedimiento, contra las autoridades o personas causantes de la lesión.

Los casos en los que procede la responsabilidad patrimonial son:

1. **Responsabilidad por daños y perjuicios causados a los particulares:** cuando la administración correspondiente hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por **dolo, o culpa o negligencia graves**, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes **criterios**:

- El resultado dañoso producido.
- La existencia o no de intencionalidad.
- La responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

2. Responsabilidad por daños y perjuicios causados a las Administraciones Públicas: se instruirá igual procedimiento al reseñado anteriormente, y asimismo, cuando los daños o perjuicios fueran originados por acciones u omisiones constitutivos de responsabilidad contable será de aplicación lo previsto en la Ley General Presupuestaria o las normas sobre la materia que resulten de respectiva aplicación al resto de las Administraciones Públicas, así como las previsiones contenidas en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

RESPONSABILIDAD CIVIL Y PENAL: La **LRJAP-PAC** concluye con el tratamiento de las responsabilidades civiles y penales del personal al servicio de las administraciones Públicas, estableciendo que se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.

A tales efectos hay que tener en cuenta 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, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para a fijación de la responsabilidad patrimonial.

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

PUEDEN DERIVARSE

RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES: derivada del sometimiento al **principio de responsabilidad directa** = y en el ejercicio de la **acción de regreso**

RESPONSABILIDAD CIVIL Y PENAL
Se exigirá de acuerdo a la legislación correspondiente.

SUPUESTOS:

A) POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A LOS PARTICULARES.

Responden de los daños causados a los ciudadanos por la actuación **dolosa, culposa o negligencias grave**

B) POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

- Por las misma actuación que en el supuesto de los particulares.
- Por acciones y omisiones constitutivos de responsabilidad contable.

CRITERIOS DE PONDERACIÓN:

- Resultado dañoso producido.
- Existencia o no de responsabilidad.
- Responsabilidad profesional y relación con la producción del resultado dañoso.