



www.cef.es

P.º Gral. Martínez Campos, 5
Gran de Gràcia, 171
Alboraya, 23
Ponzano, 15

info@cef.es

28010 MADRID
08012 BARCELONA
46010 VALÈNCIA
28010 MADRID

Tel. 914 444 920
Tel. 934 150 988
Tel. 963 614 199
Tel. 914 444 920

902 88 89 90

T. GESTORS ATC. ANNEX 1 TEMA 18

1. La responsabilitat de les Administracions públiques. La responsabilitat patrimonial
 - 1.1. Introducció i tractament constitucional
 - 1.2. Desenvolupament normatiu
 - 1.3. Principis de la responsabilitat
 - 1.4. La indemnització
 - 1.5. Supòsits especials de responsabilitat
 - 1.5.1. La responsabilitat de l'Estat legislador
 - 1.5.2. La responsabilitat pel funcionament de l'Administració de Justícia o del Tribunal Constitucional
 - 1.5.3. La responsabilitat dels contractistes de les Administracions públiques
 - 1.5.4. La responsabilitat concurrent de les Administracions públiques
 - 1.5.5. La responsabilitat de dret privat de les Administracions públiques
2. L'acció de responsabilitat
 - 2.1. Regles generals
 - 2.2. Iniciació
 - 2.3. Instrucció
 - 2.4. Finalització
 - 2.5. Tramitació simplificada
3. La responsabilitat de les autoritats i del personal al servei de les Administracions públiques
 - 3.1. Responsabilitat civil/patrimonial
 - 3.2. Responsabilitat penal
4. La responsabilitat patrimonial a la Llei 26/2010, de 3 d'agost



www.cef.es

P.º Gral. Martínez Campos, 5
Gran de Gràcia, 171
Alboraya, 23
Ponzano, 15

info@cef.es

28010 MADRID
08012 BARCELONA
46010 VALÈNCIA
28010 MADRID

Tel. 914 444 920
Tel. 934 150 988
Tel. 963 614 199
Tel. 914 444 920

902 88 89 90

TEMA

18

La responsabilitat de les administracions públiques. La responsabilitat patrimonial. L'acció de responsabilitat. La responsabilitat de les autoritats i del personal al servei de les administracions públiques

1. LA RESPONSABILITAT DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES. LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL

1.1. INTRODUCCIÓ I TRACTAMENT CONSTITUCIONAL

L'Administració, amb la seva actuació, i, en ús de les seves prerrogatives i facultats, pot produir lesions en el patrimoni dels particulars.

Aquestes lesions es produeixen amb ocasió del desenvolupament de les seves funcions, sigui de manera legal, o de manera illegal, donant lloc a què la doctrina científica anomena la teoria de la indemnització i la teoria de la responsabilitat.

La teoria de la indemnització fa referència a les lesions patrimonials produïdes per l'Administració quan actua legítimament.

La teoria de la responsabilitat, per la seva banda, fa referència a les lesions patrimonials produïdes al particular com a conseqüència d'una actuació anormal o illegal de l'Administració.

En qualsevol cas, s'estigui d'acord o no amb aquesta distinció, ens estem referint a l'institut de la responsabilitat administrativa genèricament considerada, consagrada per la mateixa Constitució a l'article 9.3, en establir com a principi de l'ordenament jurídic el de «responsabilitat dels poders públics», i, més en concret, a l'article 106.2 d'acord amb el qual «els particulars, en els termes establerts per la llei, tindran dret a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, llevat dels casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament dels serveis públics».

Amb clara relació amb aquesta previsió alguns autors situen la potestat expropiatòria, prevista a l'article 33.3 de la Constitució espanyola, en establir que «ningú podrà ser privat dels seus béns ni dels seus drets sinó per causa justificada d'utilitat pública o d'interès social, mitjançant la corresponent

indemnització i de conformitat amb allò que les lleis disposin», avui en dia, la Llei d'expropiació forçosa de 16 de desembre de 1954.

Tampoc podem oblidar la responsabilitat de l'Administració de justícia, preveient l'article 121 de la Constitució que «els danys causats per error judicial i els que siguin conseqüència del funcionament anormal de l'Administració de Justícia donaran dret a una indemnització a càrrec de l'Estat conformement amb la llei», qüestió que es troba regulada a la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial.

A més, d'acord amb l'article 149.1.18º de la Constitució, correspon a l'Estat la competència exclusiva per regular el procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les Comunitats autònomes, així com el sistema de responsabilitat de totes les Administracions públiques.

1.2. DESENVOLUPAMENT NORMATIU

La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), que va ser derogada per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, anomenava el Títol X: «De la responsabilitat de les Administracions públiques i de les seves autoritats i altre personal al seu servei», que comprenia dels articles 139 al 146, constituint la normativa bàsica de desenvolupament dels preceptes constitucionals abans esmentats, aplicant-se a totes les Administracions públiques.

Aquest títol es dividia en dos capítols, el primer es dedicava a la responsabilitat patrimonial de les Administracions públiques en sentit estricte, entre els quals l'anàlisi dels procediments a seguir (un d'ells l'abreujat), i dedicant el segon capítol a l'estudi de la responsabilitat de les autoritats i personal al servei d'aquestes.

En desenvolupament de les seves previsions es va aprovar el Reial Decret 429/1993, de 26 de març, que aprova el Reglament dels procediments de les Administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial (RPRP).

De manera específica per l'Administració Local, l'article 54 de la Llei 7/1985 de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), estableix que «les entitats locals, hauran 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», per tant, ens adrecem a la regulació indicada.

De la mateixa manera per l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya dedica el Títol VI a la Responsabilitat patrimonial, articles 81 al 87, articles als que farem referència al final del tema. L'article 81.1 diu «els ciutadans tenen dret, en els termes que estableixen la legislació bàsica, aquesta llei i la normativa de desenvolupament, a ésser indemnitzats per les administracions públiques de Catalunya de tota lesió que pateixin en qualsevol de llurs 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 els ciutadans tinguin el deure jurídic de suportar d'acord amb la llei».

Però, després de l'aprovació de la Llei 39/2015 d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les Administracions públiques (LPACAP), i de la Llei 40/2015 d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), la nova regulació, que ja ha entrat en vigor el 2 d'octubre del 2016, es contempla en els articles 32 a 37 de la LRJSP, que es troben al capítol IV del seu títol I, al que hem d'afegir les peculiaritats procedimentals que recull la LPACAP quan regula el procediment administratiu comú.

És important destacar així que la nova regulació es caracteritza per una sistemàtica diferenciada, ja que la LRJSP regula els principis generals de la responsabilitat patrimonial, mentre que la LPACAP contempla les previsions relatives al procediment de la responsabilitat patrimonial, posant fi a la regulació unitària que fins al moment hem vist que caracteritzava a la de la LRJPAC, que regulava en el mateix títol les dues qüestions, com ja hem vist.

La LPACAP no regula un procediment de responsabilitat patrimonial. Més aviat el que contempla són les peculiaritats que en l'àmbit de la responsabilitat patrimonial han d'existir respecte del procediment administratiu comú. En efecte, com es pot apreciar en el seu preàmbul, s'assenyala que el Títol IV de la LPACAP, relatiu a les disposicions sobre el procediment administratiu, s'estructura en set capítols i entre les seves principals novetats destaca que els procediments especials anteriors sobre potestat sancionadora i responsabilitat patrimonial que la Llei 30/1992, de 26 de novembre, regulava en títols separats, ara s'han integrat com a especialitats del procediment administratiu comú.

Aquest plantejament respon a un dels objectius que persegueix aquesta Llei, que és la simplificació dels procediments administratius i la seva integració com a especialitats en el procediment administratiu comú, fet que contribueix a augmentar la seguretat jurídica. D'acord amb la sistemàtica seguida, els principis generals de la potestat sancionadora i de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, atès que concerneixen aspectes més orgànics que procedimentals, els regula la Llei de règim jurídic del sector públic.

Això s'accentua a l'article 1 de la LPACAP que diu «aquesta Llei té per objecte regular els requisits de validesa i eficàcia dels actes administratius, el procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, incloent el sancionador i el de reclamació de responsabilitat de les administracions públiques, així com els principis als quals s'ha d'ajustar l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària».

A continuació, examinarem els principis destacant les novetats introduïdes per la LRJSP i la LPACAP.

1.3. PRINCIPIS DE LA RESPONSABILITAT

Dels articles 32 a 34 de la LRJSP (abans articles 139 a 141 de la LRJPAC) es dedueixen els principis exigibles que recullen els requisits exigibles perquè es pugui exigir la responsabilitat patrimonial a l'Administració pública, que podem sintetitzar de la següent manera:

D'acord amb l'article 32 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 els casos de força major o de danys que el particular tingui el deure jurídic de suportar d'acord amb la Llei.

L'anul·lació en via administrativa o per l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu dels actes o disposicions administratives no pressuposa, per si mateixa, dret a la indemnització.

En tot cas, el dany al·legat ha de ser efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona o un grup de persones.

Segons l'article 34 LRJSP només són indemnitzables les lesions produïdes al particular provinents de danys que aquest no tingui el deure jurídic de suportar d'acord amb la Llei. No són indemnitzables els danys que es derivin de fets o circumstàncies que no s'hagin pogut preveure o evitar segons l'estat dels coneixements de la ciència o de la tècnica existents en el moment de produir-se aquells, tot això sense perjudici de les prestacions assistencials o econòmiques que les lleis puguin establir per a aquests casos.

En resum, constitueixen pressupostos de l'existència de responsabilitat de les Administracions públiques:

L'existència d'una activitat o inactivitat de l'Administració pública. En el cas d'existir diverses Administracions públiques la regla general remet a una responsabilitat solidària, com després veurem.

L'efectiva realitat d'un dany, individualitzat amb relació a una persona o grup de persones i econòmicament avaluable, en qualsevol dels seus béns i drets. Aquest dany o lesió ha de ser entès com un perjudici antijurídic que el particular no tingui el deure de suportar, per no existir cap causa que ho justifiqui.

Que el dany sigui conseqüència del funcionament, normal o anormal, dels serveis públics, en una relació directa i exclusiva i immediata de causa a efecte, qualsevol quin sigui el seu origen (reglament, acte administratiu legal o il·legal, una simple actuació material o una simple omissió). És a dir, el dany ha de ser imputable a l'Administració pública, sense que, com reflecteix la nostra jurisprudència es produeixi una «intervenció estranya que pugui interferir alterant el nexa causal». És per això que si concorregués alguna causa de la producció de la lesió que sigui imputable al propi perjudicat o a tercers la responsabilitat de l'Administració, sense diluir-se per complet, almenys es modera, donant lloc tal com preveuen les STS de 4 de maig de 1991 i de 29 de maig de 1991, entre moltes altres, «a una compensació de culpes, i, en conseqüència, a una reducció en l'import de la indemnització».

Que s'hagi produït per un fet, que s'hagués pogut preveure o evitar segons l'estat dels coneixements de la ciència o de la tècnica existents en el moment de produir-se els danys, és a dir, que la relació de causalitat no es vegi afectada per un fenomen de força major.

Que no hagi prescrit el dret a reclamar pel transcurs del temps que fixa la llei. Com després veurem, l'article 67 de la LPACAP preveu un termini de prescripció d'un any des de la producció del fet o acte que motivi la indemnització o des de la manifestació del seu efecte lesiu.

1.4. LA INDEMNITZACIÓ

Segons l'article 34 LRJSP la indemnització es calcula d'acord amb els criteris establerts a la legislació fiscal, d'expropiació forçosa i altres normes aplicables, amb ponderació, si s'escau, de les valoracions predominants al mercat. En els casos de mort o lesions corporals, es pot prendre com a referència la valoració inclosa als barems de la normativa vigent en matèria d'assegurances obligatòries i de la Seguretat Social.

La quantia de la indemnització es calcula amb referència al dia en què es va produir efectivament la lesió, sense perjudici que s'actualitzi en la data en què es posi fi al procediment de responsabilitat d'acord amb l'índex de garantia de la competitivitat, fixat per l'Institut Nacional d'Estadística, i dels interessos que siguin procedents per demora en el pagament de la indemnització fixada, els quals s'exigeixen d'acord amb el que estableix la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, o, si s'escau, amb les normes pressupostàries de les comunitats autònomes.

La indemnització procedent es pot substituir per una compensació en espècie o es pot abonar mitjançant pagaments periòdics, que sigui més adequat per aconseguir la reparació deguda i convingui a l'interès públic, sempre que hi hagi acord amb l'interessat.

La indemnització abasta el dany, que pot ser tant emergent com lucre cessant, per bé que, en aquest darrer cas, tant la jurisprudència com la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya (entre d'altres el Dictamen 171/2017, de 15 de juny) són més exigents pel que fa a la seva acreditació. La Comissió, reiteradament, ha manifestat que la pretensió d'indemnització de lucre cessant ha d'estar perfectament acreditada i no es poden realitzar invocacions genèriques.

1.5. SUPÒSITS ESPECIALS DE RESPONSABILITAT

1.5.1. La responsabilitat de l'Estat legislador

L'article 32.3 contempla també el dret dels particulars a ser indemnitzats per les administracions públiques de tota 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 jurídic de suportar, quan així s'estableixi en els mateixos actes legislatius i en els termes que s'hi especifiquin.

La responsabilitat de l'Estat legislador pot sorgir també en els supòsits següents, sempre que concorrin els requisits que preveuen els apartats anteriors.

- A) Quan els danys derivin de l'aplicació d'una norma amb rang de llei declarada inconstitucional, sempre que concorrin els requisits de l'apartat 4, que diu que serà procedent la indemnització quan el particular hagi obtingut, en qualsevol instància, sentència ferma desestimària d'un recurs contra l'actuació administrativa que va ocasionar el dany, sempre que s'hagi allegat la inconstitucionalitat declarada posteriorment.
- B) Quan els danys derivin de l'aplicació d'una norma contrària al dret de la Unió Europea, d'acord amb el que disposa l'apartat 5, que estableix que serà procedent la indemnització quan el particular hagi obtingut, en qualsevol instància, sentència ferma desestimària d'un recurs contra l'actuació administrativa que va ocasionar el dany, sempre que s'hagi allegat la infracció del dret de la Unió Europea declarada posteriorment. Així mateix, s'han de complir tots els requisits següents:
 - a) La norma ha de tenir per objecte conferir drets als particulars.
 - b) L'incompliment ha d'estar prou caracteritzat.
 - c) Hi ha d'haver 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 sofert pels particulars.

La sentència que declari 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 publicació al Butlletí Oficial de l'Estat o al Diari Oficial de la Unió Europea, segons el cas, llevat que en aquesta s'hi estableixi una altra cosa.

En tots aquests casos de responsabilitat patrimonial seran indemnitzables els danys produïts en el termini dels cinc anys anteriors a la data de la publicació de la sentència que declari la inconstitucionalitat de la norma amb rang de llei o el caràcter de norma contrària al dret de la Unió Europea, llevat que la sentència disposi una altra cosa, tal com preveu l'article 34.1 segon paràgraf.

1.5.2. La responsabilitat pel funcionament de l'Administració de Justícia o del Tribunal Constitucional

L'article 32.7 LRJSP preveu que la responsabilitat patrimonial de l'Estat pel funcionament de l'Administració de justícia es regeix per la Llei orgànica 6/1985 d'1 de juliol, del poder judicial.

Són els articles 292 i següents de la mateixa llei els que desenvolupen les previsions al respecte establertes per l'article 121 de la Constitució, tant pels danys causats per error judicial, com pels que siguin conseqüència del funcionament anormal de l'Administració de justícia, preveient inclús una acció de retorn posterior contra jutges o magistrats que hagin intervingut amb dol o culpa greu, sense perjudici de la seva responsabilitat disciplinària.

L'article 81.3 LPACAP estableix que en el cas de reclamacions en matèria de responsabilitat patrimonial de l'Estat pel funcionament anormal de l'Administració de justícia, és preceptiu l'informe del Consell General del Poder Judicial, que ha de ser evacuat en el termini de màxim de dos mesos. El termini per dictar resolució queda suspès pel temps que transcorre entre la sol·licitud de l'informe i la seva recepció, i aquest termini no pot excedir els dos mesos esmentats.

Al seu torn, l'article 32.8 de la LRJSP preveu que el Consell de Ministres ha de fixar l'import de les indemnitzacions que sigui procedent abonar quan el Tribunal Constitucional hagi declarat, a instància de part interessada, l'existència d'un funcionament anormal en la tramitació dels recursos d'emparament o de les qüestions d'inconstitucionalitat.

El procediment per fixar l'import de les indemnitzacions l'ha de tramitar el Ministeri de Justícia, amb audiència al Consell d'Estat.

1.5.3. La responsabilitat dels contractistes de les Administracions públiques

Per últim, l'article 32.9 de la LRJSP estableix que s'ha de seguir el procediment que preveu la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques per 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 el Reial Decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic.

A més a més, d'acord amb l'article 82.5 LPACPA, en aquests procediments serà necessari en tot cas donar audiència al contractista, a qui s'han de notificar totes les actuacions que es duguin a terme en el procediment, a l'efecte que s'hi personi, exposi el que convingui al seu dret i proposi tots els mitjans de prova que consideri necessaris.

Pel que fa a aquesta qüestió hem de recordar que l'article 214 del TRLCSP estableix com a regla general que serà obligació del contractista indemnitzar tots els danys i perjudicis que es produeixin a tercers com a conseqüència de les operacions que requereixi l'execució del contracte. Quan aquests danys i perjudicis hagin estat ocasionats com a conseqüència immediata i directa d'una ordre de l'Administració, serà aquesta la responsable dins els límits establerts per les Lleis. També serà l'Administració responsable dels danys que es produeixin a tercers com a conseqüència dels vicis del projecte elaborat per ella mateixa en el contracte d'obres o en el de subministrament de fabricació.

En tots aquests casos, els tercers podran requerir prèviament, dins l'any següent a la producció del fet, a l'òrgan de contractació per què aquest, un cop escoltat el contractista, es pronunciï sobre a quina de les parts contractants correspon la responsabilitat dels danys. L'exercici d'aquesta facultat interromp el termini de prescripció de l'acció.

1.5.4. La responsabilitat concurrent de les Administracions públiques

L'article 33 de la LRJSP estableix que «quan de la gestió dimanant de fórmules conjuntes d'actuació entre diverses administracions públiques es derivi responsabilitat en els termes que preveu aquesta Llei, les administracions intervinents han de respondre davant el particular, en tot cas, de manera solidària. L'instrument jurídic regulador de l'actuació conjunta pot determinar la distribució de la responsabilitat entre les diferents administracions públiques.

En altres supòsits de concurrència de diverses administracions en la producció del dany, la responsabilitat s'ha de fixar per a cada Administració atenent els criteris de competència, interès públic tutelat i intensitat de la intervenció. La responsabilitat ha de ser solidària quan la determinació esmentada no sigui possible.

En els casos que preveu l'apartat primer, l'Administració competent per incoar, instruir i resoldre els procediments en què hi hagi una responsabilitat concurrent de diverses administracions públiques ha de ser la que fixen els estatuts o les regles de l'organització col·legiada. Si no n'hi ha, la competència s'ha d'atribuir a l'Administració Pública amb més participació en el finançament del servei.

En el cas de procediments en matèria de responsabilitat patrimonial, l'Administració Pública competent a què es refereix l'apartat anterior ha de consultar la resta de les administracions implicades perquè, en el termini de quinze dies, aquestes puguin exposar tot el que considerin procedent».

1.5.5. La responsabilitat de dret privat de les Administracions públiques

L'article 35 de la LRJSP estableix que quan les administracions públiques actuïn, directament o a través d'una entitat de dret privat, en relacions d'aquesta naturalesa, la seva responsabilitat s'ha d'exigir de conformitat amb el que preveuen els articles 32 i següents, fins i tot quan concorri amb subjectes de dret privat o la responsabilitat s'exigeixi directament a l'entitat de dret privat a través de la qual actui l'Administració o a l'entitat que cobreixi la seva responsabilitat.

2. L'ACCIÓ DE RESPONSABILITAT

2.1. REGLES GENERALS

Com ja s'ha dit la nova regulació es caracteritza per una sistemàtica diferenciada, la LRJSP estableix els principis generals de la responsabilitat patrimonial, mentre que la LPACAP contempla les previsions relatives al procediment de la responsabilitat patrimonial, posant fi a la regulació unitària que fins al moment hem vist caracteritzada a la de la LRJPAC, que regulava en el mateix títol les dues qüestions.

A més a més la LPACAP no regula un procediment de la responsabilitat patrimonial. Més aviat contempla les peculiaritats que en l'àmbit de la responsabilitat patrimonial han d'existir respecte al procediment administratiu comú. En efecte, com ja s'aprecia en el preàmbul, s'assenyala que el títol IV de la LPACAP relatiu a les disposicions sobre el procediment administratiu comú, s'estructura en set capítols i entre les seves principals novetats destaca que els anteriors procediments especials sobre potestat sancionadora i responsabilitat patrimonial que la LRJPAC regulava en títols separats, ara s'han integrat com a especialitats del procediment administratiu comú. Aquest plantejament respon a un dels objectius que persegueix aquesta llei, la simplificació dels procediments administratius i la seva integració com especialitats en el procediment administratiu comú, contribuint així a augmentar la seguretat jurídica.

Això es fa evident a l'article 1 de la LPACAP que estableix que té per objecte, entre altres, la regulació del procediment administratiu comú a totes les Administracions públiques, incloent el de reclamació de responsabilitat de les administracions públiques.

La LPACAP preveu a més a l'article 13 el dret dels ciutadans a exigir les responsabilitats de les Administracions públiques i autoritats, quan així correspongui legalment, preveient a l'article 20 la possibilitat d'exigir responsabilitat a l'Administració pública per la deficient tramitació dels assumptes, indicant que els titulars de les unitats administratives i el personal al servei de les administracions públiques que tinguin a càrrec seu la resolució o el despatx dels afers, són responsables directes de la seva tramitació i han d'adoptar les mesures oportunes per remoure els obstacles que impedeixin, dificultin o endarrereixin l'exercici ple dels drets dels interessats o el respecte als seus interessos legítims, així com disposar el que sigui necessari per evitar i eliminar tota anormalitat en la tramitació de procediments.

El RPRP desenvolupava les anteriors previsions de la LRJPAC. Però, la disposició derogatòria única de la LPACAP ha derogat per complert el RPRP, de manera que des de el mes d'octubre del 2016 la regulació del procediment de responsabilitat patrimonial es contempla de manera exclusiva en les previsions de la LPACAP, sense perjudici del desenvolupament reglamentari que en el seu cas es dugui a terme en virtut del que disposa la disposició final sisena.

2.2. INICIACIÓ

La LPACAP contempla, d'igual manera que la LRJPAC, la possibilitat que els procediments de responsabilitat patrimonial de les Administracions públiques s'iniciïn d'ofici o per reclamació dels interessats.

L'article 65 de la LPACAP preveu que en els casos d'iniciació d'ofici, l'acord d'iniciació del procediment s'ha de notificar als particulars presumptament lesionats, i se'ls ha de concedir un termini de deu dies perquè aportin totes les alegacions, els documents o la informació que considerin convenient al seu dret i proposin totes les proves que siguin pertinents per al reconeixement d'aquest dret. El procediment iniciat s'ha d'instruir encara que els particulars presumptament lesionats no s'hi personin en el termini establert.

S'estableix a més com a requisit essencial que no hagi prescrit el dret a la reclamació de l'interessat a què es refereix l'article 67.

L'article 61.4 de la LPACAP contempla una peculiaritat quan la iniciació d'ofici es produeixi per petició raonada d'altres òrgans, en aquest cas la petició ha d'individualitzar la lesió produïda en una persona o grup de persones, la seva relació de causalitat amb el funcionament del servei públic, la seva actuació econòmica si és possible, i el moment en què la lesió efectivament es va produir.

Pel que fa a l'inici del procediment a sol·licitud de l'interessat, l'article 67 de la LPACAP preveu que els interessats només poden sol·licitar l'inici d'un procediment de responsabilitat patrimonial quan no hagi prescrit el seu dret a reclamar, establint les següents regles:

- A) El dret a reclamar prescriu al cap d'un any que s'hagi produït el fet o l'acte que motivi la indemnització o es manifesti el seu efecte lesiu. En cas de danys de caràcter físic o psíquic a les persones, el termini comença a computar des de la cura o la determinació de l'abast de les seqüeles.
- B) En els casos en què és procedent reconèixer dret a indemnització per anul·lació en via administrativa o contenciosa administrativa d'un acte o disposició de caràcter general, el

dret a reclamar prescriu al cap d'un any que s'hagi notificat la resolució administrativa o la sentència definitiva.

- C) En els casos de responsabilitat patrimonial a què es refereix l'article 32, apartats 4 i 5 LRJSP, el dret a reclamar prescriu al cap d'un any de la publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat» o al «Diari Oficial de la Unió Europea», segons el cas, de la sentència que declari la inconstitucionalitat de la norma o el seu caràcter contrari al dret de la Unió Europea.

A més del que preveu l'article 66 de la LPACAP pel que fa al contingut general de les sol·licituds d'iniciació, en la sol·licitud que facin els interessats s'han 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 què la lesió efectivament es va produir, i s'ha d'acompanyar de totes les alegacions, els documents i les informacions que es considerin oportuns i de la proposició de prova, i s'han de concretar els mitjans de què es pretengui valer el reclamant.

2.3. INSTRUCCIÓ

En la fase d'instrucció, l'article 81 contempla les peculiaritats de la sol·licitud d'informes i dictàmens en els procediments de responsabilitat patrimonial, preveient que és preceptiu sol·licitar un informe al servei el funcionament del qual hagi ocasionat la presumpta lesió indemnitzable, i el termini de la seva emissió no pot excedir els deu dies.

Quan les indemnitzacions reclamades siguin d'una quantia igual o superior a 50.000 euros o a la que estableixi la legislació autonòmica corresponent, així com en aquells casos que disposi la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, és preceptiu sol·licitar un dictamen del Consell d'Estat o, si s'escau, de l'òrgan consultiu de la comunitat autònoma, que en el cas de Catalunya és la Comissió Jurídica Assessora.

A aquests efectes, l'òrgan instructor, en el termini de deu dies a comptar de la finalització del tràmit d'audiència, ha de remetre a l'òrgan competent per sol·licitar el dictamen una proposta de resolució, que s'ha d'ajustar al que preveu l'article 91, o, si s'escau, la proposta d'acord pel qual es podria acabar convencionalment el procediment.

El dictamen s'ha d'emetre en el termini de dos mesos i s'ha de pronunciar sobre l'existència o no de 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 i mode de la indemnització d'acord amb els criteris que estableix aquesta Llei.

En el cas de reclamacions en matèria de responsabilitat patrimonial de l'Estat pel funcionament anormal de l'Administració de justícia, és preceptiu l'informe del Consell General del Poder Judicial, que ha de ser evacuat en el termini de màxim de dos mesos. El termini per 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 dos mesos esmentats.

A més, recordem que d'acord amb l'article 82.5 de la LPACAP, en els procediments per determinar la responsabilitat de les Administracions públiques pels danys i perjudicis causats a tercers durant l'execució de contractes, és necessari en tot cas donar audiència al contractista, a qui s'han de notificar totes les actuacions que es duguin a terme en el procediment, a l'efecte que s'hi personi, exposi el que convingui al seu dret i proposi tots els mitjans de prova que consideri necessaris.

2.4. FINALITZACIÓ

L'article 91 de la LPACAP preveu les especialitats de la resolució en els procediments en matèria de responsabilitat patrimonial, preveient que, una vegada rebut, si s'escau, el dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu autonòmic, que en el cas de Catalunya és la Comissió Jurídica Assessora, o, quan aquest no sigui preceptiu, una vegada finalitzat el tràmit d'audiència, l'òrgan competent ha de resoldre o sotmetre la proposta d'acord per a la seva formalització per part de l'interessat i de l'òrgan administratiu competent per subscriure'l.

La LPACAP preveu expressament en aquesta classe de procediments la terminació convencional, preveient a l'article 86.5 que en aquests casos, l'acord assolit entre les parts ha de fixar la quantia i el mode d'indemnització d'acord amb els criteris que per calcular-la i abonar-la estableix l'article 34 LRJSP abans vist.

Quan no sigui procedent formalitzar la proposta de terminació convencional, l'òrgan competent ha de dictar resolució –que haurà de ser motivada d'acord amb l'article 35.1 h) de la LPACAP– incloent en la mateixa, a més del que preveu l'article 88 pel que fa al contingut general, la pronunciació 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, la quantia i el mode de la indemnització, quan escaigui, d'acord amb els criteris que per calcular-la i abonar-la estableix l'article 34 de la LRJSP.

Respecte a la competència per a la resolució dels procediments de responsabilitat patrimonial, l'article 92 de la LPACAP preveu que en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, els procediments de responsabilitat patrimonial els ha de resoldre el ministre respectiu o el Consell de Ministres en els casos de l'article 32.3 de la LRJSP o quan una llei així ho disposi.

En l'àmbit autonòmic o local, els procediments de responsabilitat patrimonial els han de resoldre els òrgans corresponents de les comunitats autònomes o de les entitats que integren l'Administració Local.

En el cas de les entitats de dret públic, les normes que en determinin el règim jurídic poden establir els òrgans a qui correspon la resolució dels procediments de responsabilitat patrimonial. Si no n'hi ha, s'apliquen les normes que preveu aquest article 92.

En tot cas, d'acord amb el que preveu l'article 114 de la LPACAP, la resolució administrativa dels procediments de responsabilitat patrimonial, independentment del tipus de relació, pública o privada, de què derivi, posa fi a la via administrativa.

Si, un cop transcorreguts sis mesos des que es va iniciar el procediment, no s'ha dictat i s'ha notificat una resolució expressa o, si s'escau, s'ha formalitzat l'acord, es pot entendre que la resolució és contrària a la indemnització del particular, tal com preveu l'article 24.1 de la LPACAP, en establir que el silenci té efecte desestimatori, entre d'altres, en els procediments de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.

2.5. TRAMITACIÓ SIMPLIFICADA

L'article 96 de la LPACAP preveu que quan raons d'interès públic o la falta de complexitat del procediment ho aconsellin, les administracions públiques poden acordar, d'ofici o a sollicitud de l'interessat, la tramitació simplificada del procediment.

En qualsevol moment del procediment anterior a la seva resolució, l'òrgan competent per a la seva tramitació pot acordar continuar d'acord amb la tramitació ordinària.

En el cas de procediments en matèria de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, si una vegada iniciat el procediment administratiu l'òrgan competent per a la seva tramitació considera inequívoca la relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió, així com la valoració del dany i el càlcul de la quantia de la indemnització, pot acordar d'ofici la suspensió del procediment general i la iniciació d'un procediment simplificat.

Llevat que resti menys per a la seva tramitació ordinària, els procediments administratius tramitats de manera simplificada han de ser resolts en trenta dies, a comptar del següent a aquell en què es notifiqui a l'interessat l'acord de tramitació simplificada del procediment, i han de constar únicament dels tràmits següents:

- a) Inici del procediment d'ofici o a sollicitud de l'interessat.
- b) Esmena de la sollicitud presentada, si s'escau.
- c) Al·legacions formulades a l'inici del procediment durant el termini de cinc dies.
- d) Tràmit d'audiència, únicament quan la resolució hagi de ser desfavorable per a l'interessat.
- e) Informe del servei jurídic, quan aquest sigui preceptiu.
- f) Informe del Consell General del Poder Judicial, quan aquest sigui preceptiu.
- g) Dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, que en el cas de Catalunya és la Comissió Jurídica Assessora, en els casos en què sigui preceptiu. Des que se sol·liciti el dictamen al Consell d'Estat, o òrgan equivalent, fins que aquest sigui emès, es produeix la suspensió automàtica del termini per resoldre. L'òrgan competent ha de sol·licitar l'emissió del dictamen en un termini tal que permeti complir el termini de resolució del procediment. El dictamen pot ser emès en el termini de quinze dies si així ho sol·licita l'òrgan competent. En tot cas, en l'expedient que es remeti al Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent, s'ha d'incloure una proposta de resolució. Quan el dictamen sigui contrari al fons de la proposta de resolució, independentment del fet que s'atengui o no aquest criteri, l'òrgan competent per resoldre ha d'acordar continuar el procediment d'acord amb la tramitació ordinària, la qual cosa s'ha de notificar als interessats. En aquest cas, s'entenen convalidades totes les actuacions que s'hagin realitzat durant la tramitació simplificada del procediment, a excepció del dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent.
- h) Resolució.

3. LA RESPONSABILITAT DE LES AUTORITATS I DEL PERSONAL AL SERVEI DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

La secció 2a del capítol IV del títol I de la LRJSP que compren els articles 36 i 37, contempla la regulació relativa a la responsabilitat de les autoritats i personal al servei de les Administracions públiques, substituint la regulació que contemplava fins a l'octubre del 2016 la LRJPAC en els articles 145 i 146. Seguint les previsions anteriors es distingeix entre la responsabilitat civil/patrimonial i penal.

Tanmateix no podem oblidar les possibilitats de responsabilitat disciplinària recollides en el Títol VII del Reial Decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'empleat públic.

3.1. RESPONSABILITAT CIVIL/PATRIMONIAL

El fonament de la responsabilitat civil és la producció d'un dany per culpa d'una persona, la qual està obligada a reparar-lo. Aquesta idea es basa en el fet que, perquè existeixi l'obligació de respondre d'un dany, és necessari que sigui imputable a un agent. D'aquesta manera, l'article 1.902 del Codi Civil preveu al respecte que «el que per acció o omissió causi un dany a un altre, intervenint culpa o negligència, està obligat a reparar el dany produït».

Però, en l'àmbit de les Administracions públiques impera una responsabilitat de caràcter objectiu. Aquesta teoria fonamenta la responsabilitat en el fet objectiu de que qui fa néixer per un altre el risc ha de respondre del dany causat, encara que no hi hagi culpa per la seva part. La teoria contrària, que és la que impera en l'esfera privada, exigeix com hem vist que hi hagi culpa o negligència.

En efecte, d'acord amb l'article 36 de la LRJSP, per fer efectiva la responsabilitat patrimonial a què es refereix aquesta Llei, els particulars han d'exigir directament a l'Administració pública corresponent les indemnitzacions pels danys i perjudicis causats per les autoritats i el personal al seu servei.

L'Administració corresponent, quan hagi indemnitzat els lesionats, ha d'exigir d'ofici en via administrativa a les seves autoritats i altre personal al seu servei la responsabilitat en què hagin incorregut per dol, o culpa o negligència greus, amb la instrucció prèvia del procediment corresponent.

Per exigir aquesta responsabilitat i, si s'escau, per quantificar-la, s'han de ponderar, entre d'altres, els criteris següents: 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.

Així mateix, l'Administració ha d'instruir el mateix procediment a les autoritats i altre personal al seu servei pels danys i perjudicis causats en els seus béns o drets quan hagi concorregut dol, o culpa o negligència greus.

El procediment per exigir la responsabilitat a què fa referència aquest article 36 s'ha de substanciar d'acord amb el que disposa la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques, i s'ha d'iniciar per acord de l'òrgan competent, que s'ha de notificar als interessats i ha de constar, almenys, dels tràmits següents:

- a) Alegacions durant un termini de quinze dies.
- b) Pràctica de les proves admeses i qualsevol altre que l'òrgan competent consideri 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 de la finalització del tràmit d'audiència.
- e) Resolució de l'òrgan competent en el termini de cinc dies.

La resolució declaratòria de responsabilitat posa fi a la via administrativa.

Així doncs, es recull un sistema de responsabilitat patrimonial directa i objectiva de l'Administració pública, sens perjudici que aquesta hagi de repetir després contra el seu personal que hagués causat danys o perjudicis als particulars i que aquests haguessin estat indemnitzats per aquella o per exigir

la seva responsabilitat pels danys causats a la pròpia Administració, en els dos casos si hagués existit dol, culpa o negligència greus.

Els articles 19 a 21 del RPRP desenvolupaven les anteriors previsions de l'article 145 de la LRJPAC. Però, la disposició derogatòria única de la LPACAP ha derogat per complet el RPRP, de manera que des de l'octubre del 2016, la regulació del procediment de responsabilitat patrimonial es contemplarà exclusivament en les noves previsions de la LPACAP, sens perjudici del desenvolupament reglamentari que en el seu cas es pugui dur a terme en virtut de la seva disposició final sisena.

Una polèmica qüestió és la de si és possible l'exercici d'una acció de responsabilitat civil directa de qualsevol contra un funcionari o empleat d'una Administració pública. A dia d'avui, a excepció de la responsabilitat civil que pugui derivar de la comissió d'un delicte, la doctrina majoritària es mostra contrària a la seva admissió analitzats els termes de la normativa general sobre responsabilitat patrimonial de l'Administració pública que, en el fons, es configura com una veritable responsabilitat civil de la mateixa, amb importants variacions com hem vist.

Ara bé, si que existirà responsabilitat civil directa dels membres de les entitats locals pels acords adoptats, quan hagin votat favorablement, tal com preveu l'article 78.2 LRBRL.

3.2. RESPONSABILITAT PENAL

Pel que fa a la responsabilitat penal, hem de distingir dues classes:

- Comú: quan una autoritat o funcionari incorre en un delicte que pot cometre qualsevol persona.
- Especial: quan cometen algun dels delictes tipificats com a tals pel fet de ser-ho en l'exercici dels seus càrrecs.

Aquesta responsabilitat és exigible directament davant la jurisdicció penal ordinària i aplicable a tot el personal i autoritats de les Administracions públiques, donat l'ampli concepte de «funcionari» existent a efectes penals.

El Codi Penal, aprovat per la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, juntament amb els delictes comuns, recull un tractament singular dels mateixos en algunes ocasions pels funcionaris públics i una enorme varietat de tipus delictius especials pels funcionaris públics, principalment recollits en els Títols XIV (Delictes contra la Hisenda Pública) i XX (Delictes contra l'Administració Pública), amb algunes variacions després de les reformes realitzades per la Llei orgànica 5/2010, de 22 de juny, per la Llei orgànica 7/2012, de 27 de desembre, i per la Llei orgànica 1/2015, de 30 de març.

L'article 37 de la LRJSP preveu que la responsabilitat penal del personal al servei de les administracions públiques, així com la responsabilitat civil derivada del delicte, s'ha d'exigir d'acord amb el que preveu la legislació corresponent, per la qual cosa ens remet a la normativa processal penal. Al seu torn, l'article 36.6 ens senyala expressament que el que preveu respecte a l'acció de retorn abans vista contra les autoritats i personal al servei de les Administracions públiques s'ha d'entendre sense perjudici de passar, si s'escau, el tant de culpa als tribunals competents.

L'exigència de responsabilitat penal del personal al servei de les administracions públiques no suspèn els procediments de reconeixement de responsabilitat patrimonial que s'instrueixin, llevat que la determinació dels fets en l'ordre jurisdiccional penal sigui necessària per fixar la responsabilitat patrimonial.

4. LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL A LA LLEI 26/2010, DE 3 D'AGOST

Per acabar, cal fer una referència a la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya que regula la responsabilitat patrimonial en el Títol VI, articles 81 al 87.

Els articles 81 i 82 preveuen els principis generals i la indemnització de manera semblant a com ho fa la LRJSP.

L'article 83 estableix els òrgans competents: «En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, els òrgans competents per a iniciar i instruir els procediments de responsabilitat són els que determinen les disposicions reglamentàries de caràcter organitzatiu i, a manca d'aquesta previsió, els òrgans que en cada cas designi el conseller o consellera del departament. En tot cas, la competència per a dictar la resolució que finalitza el procediment o, si s'escau, per a aprovar l'acord convencional correspon al conseller o consellera del departament. Els òrgans competents per a iniciar, instruir i resoldre els procediments de responsabilitat dels organismes i entitats públiques dependents o vinculats a l'Administració de la Generalitat són els que determina la norma reguladora corresponent. A manca d'aquesta previsió, la iniciació i la instrucció correspon als òrgans que designi en cada cas l'òrgan de direcció de l'organisme o entitat pública, i la resolució correspon a l'òrgan de govern.

L'article 84 regula els procediments de responsabilitat patrimonial preveient l'inici d'ofici o per reclamació de la persona interessada; es preveu que el Govern, per a determinar la responsabilitat patrimonial, ha de regular per decret un procediment general i un procediment abreujat; estableix també que la finalització del procediment pot ser mitjançant resolució o acord indemnitzatori. Regula tanmateix que l'Administració pública que inicia un procediment de responsabilitat patrimonial té el deure de comunicar-ho a les administracions públiques que hagin pogut concórrer en la producció del dany al·legat per la persona interessada.

L'article 85 preveu que un cop instruït el procediment de responsabilitat patrimonial, i immediatament abans de redactar la proposta de resolució, aquest s'ha de donar a conèixer a les persones interessades perquè en un termini no inferior a deu dies ni superior a quinze dies formulin les al·legacions que consideri convenients. En el tràmit d'audiència, les persones interessades poden proposar la terminació convencional fixant els termes definitius de l'acord indemnitzatori que estan disposades a subscriure.

L'article 86 disposa que una vegada finalitzat el tràmit d'audiència, l'òrgan instructor del procediment general de responsabilitat patrimonial ha de proposar, en el termini de deu dies i per al cas que sigui preceptiu, l'emissió del dictamen per part de la Comissió Jurídica Assessora. Als efectes del que disposa aquest article, s'ha de remetre a la Comissió Jurídica Assessora tot l'expedient acompanyat de la proposta de resolució o de l'acord d'acabament convencional del procediment.

I per acabar l'article 87 preveu que una vegada iniciat el procediment general de responsabilitat patrimonial, si l'òrgan instructor entén que la relació de causalitat entre la lesió i el funcionament del servei públic, la valoració del dany i el càlcul de la quantia de la indemnització són inequívocs, pot proposar a l'òrgan competent per a resoldre la suspensió del procediment general i la iniciació d'un procediment abreujat.

