

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Els principis de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques en el marc de la Llei 40/2015

28-11-2017

1. Introducció

En un apunt anterior vam tractar la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques des del punt de vista procedimental, analitzant les singularitats que, en el marc del procediment general, eren recollides a la Llei 39/2015.

Ja vam avançar que dedicariem un proper apunt a la regulació que conté la Llei 40/2015, en què es faria esment als diferents aspectes que es regulen en aquesta segona llei, reguladora del règim jurídic del sector públic. Cal recordar que aquesta sistemàtica ha estat criticada des del punt de vista doctrinal, en la mesura que obliga -quan ens trobem en l'àmbit de la matèria sancionadora i de responsabilitat patrimonial- a treballar en paral·lel amb totes dues normes (lleis 39/2015 i 40/2015).

No obstant això, al marge de crítiques o qüestions doctrinals, és evident que ens hem d'acostumar a les normes que regulin una determinada institució, a l'efecte d'integrar o subsumir el cas concret en el marc jurídic que li és aplicable. Per aquesta raó, tractarem a continuació alguns dels aspectes de la responsabilitat patrimonial que estableix la Llei 40/2015, per analitzar les novetats més significatives que, en aquest àmbit, introdueix la reforma. Això sense oblidar, com ja hem avançat, que els aspectes procedimentals són recollits a la Llei 39/2015.

Amb caràcter previ, s'ha indicar que, en una primera aproximació, els canvis introduïts en la matèria no es poden considerar significatius, si bé es poden destacar dues qüestions: en primer lloc, que s'han incorporat algunes disposicions que prèviament disposava el reglament regulador de la responsabilitat patrimonial (que es deroga) i, en segon lloc, que conté una regulació bastant extensa de la responsabilitat de l'Estat legislador.

D'altra banda, l'extensió de la matèria fa que, en el present apunt, tractem els aspectes relatius als principis i requisits necessaris per reconèixer l'existència de responsabilitat patrimonial, la determinació de la indemnització a percebre, i la responsabilitat concurrent de les

administracions públiques, deixant per a apunts posteriors el tractament de la responsabilitat de l'Estat legislador i la responsabilitat del personal al servei de les administracions públiques.

Finalment, hem de fer un advertiment: la responsabilitat patrimonial es caracteritza per una gran casuística; sempre haurem d'ajustar-nos a les circumstàncies del cas en concret per determinar, davant de supòsits aparentment semblants, que en alguns casos existeix la responsabilitat de l'Administració i, en d'altres, no. En definitiva, cal fer una anàlisi rigorosa de la concurrència o no dels requisits o principis que determinen l'existència de responsabilitat patrimonial.

2. Principis de la responsabilitat patrimonial

El sistema de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques es basa en la responsabilitat objectiva que es deriva de l'activitat dels poders públics, i el dret dels particulars a ser indemnitzats per les pèrdues patrimonials o danys que puguin patir.

El seu fonament es troba en els articles 9.3, 33.3 i 106.2 de la Constitució i es configura com un sistema de responsabilitat objectiva, ja que es reconeix amb independència de l'existència de dol o culpa en la producció dels danys.

D'acord amb el principi de responsabilitat objectiva de les administracions públiques, com indica l'article 32.1 de la Llei 40/2015, "Els particulars tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques corresponents de tota lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, excepte en els casos de força major o de danys que el particular tingui el deure jurídic de suportar d'acord amb la llei".

Sota la rúbrica dels principis de la responsabilitat, l'article 32 de la Llei 40/2015 intenta regular els elements bàsics que han de concórrer per poder apreciar l'existència de responsabilitat patrimonial, i que han estat reiteradament recollits i sistematitzats en la jurisprudència.

D'acord amb la normativa reguladora de la responsabilitat patrimonial, només hi ha responsabilitat si s'acompleixen els requisits d'existència d'un dany real i efectiu, avaluable econòmicament i individualitzable, amb relació a una persona o grup de persones, i que sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics en una relació directa i immediata, això és, de causa-efecte, en la qual s'ha de valorar la intervenció estranya d'un tercer que pugui influir o, fins i tot, trencar aquest nexa causal. L'únic cas en què l'Administració roman exempta de responsabilitat és quan pugui acreditar la concurrència d'un supòsit de força major.

Aquesta relació de causalitat no ha de ser necessàriament directa, immediata i exclusiva, sinó que també es pot produir de forma mediata, indirecta i concurrent (STS de 25 de gener de 1997, 21 de juny de 2001, 18 de juliol de 2002, 5 de maig i 14 d'octubre de 2004), la qual cosa pot produir la moderació de la responsabilitat a càrrec de l'Administració.

Com hem dit, la responsabilitat patrimonial de les administracions és objectiva, de manera que l'Administració ha d'indemnitzar qualsevol lesió que sigui conseqüència del funcionament, normal o anormal, d'un servei públic. Conseqüentment, no cal que l'Administració hagi actuat irregularment perquè existeixi responsabilitat, sens perjudici que el funcionament incorrecte del servei pot incidir, de manera decisiva, en la prova de l'existència de la relació de causalitat o el caràcter antijurídic del dany, al marge de la possible modulació per la intervenció de tercers.

En tractar-se d'un sistema de responsabilitat per danys, aquest s'articula al voltant de la producció d'un perjudici, raó per la qual l'article 32.2 de la Llei 40/2015 exclou la responsabilitat automàtica sense l'existència de dany, quan indica que "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".

Per aquesta raó, com disposa l'article 32.2, es requereix que "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".

La producció i, el que és més important, l'acreditació d'un dany és requisit, amb la concurrència de la resta dels condicionants legalment establerts, per al reconeixement de la indemnització en compensació de la producció d'aquell dany.

3. Indemnització

La indemnització derivada d'un dany és establerta a l'article 34, el primer apartat del qual indica que el dany que determina la indemnització ha de ser antijurídic, és a dir, que no ha d'existir l'obligació de suportar-ho, que fa que no siguin indemnitzables les càrregues imposades amb caràcter general als ciutadans, que aquests han de suportar de manera genèrica. Aquesta antijuridicitat lliga igualment amb el caràcter individualitzat del dany, abans esmentat.

Per aquesta raó, l'article 34.1 continua dient que "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".

D'igual manera, la jurisprudència ha delimitat l'antijuridicitat amb criteris com els dels estàndards exigibles de seguretat (un dany és antijurídic quan se superin aquests estàndards), o el de la *lex artis* o criteri de normalitat en l'assistència sanitària.

A més, l'antijuridicitat s'exclou en els danys derivats dels riscos del desenvolupament, és a dir, els límits derivats dels coneixements científics i tecnològics. Així, l'article 34 indica igualment que "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 sens perjudici de les prestacions assistencials o econòmiques que les lleis puguin establir per a aquests casos".

Aquesta exclusió ha estat criticada doctrinalment; per exemple, es va reconèixer jurisprudencialment l'exclusió de responsabilitat en les infeccions derivades de transfusions de sang contaminada amb la SIDA, quan aquesta malaltia encara no era coneguda.

Els apartats 2, 3 i 4 de l'article 34 tracten sobre la valoració de la quantia de la indemnització, i regulen, respectivament, els criteris de valoració, el moment en què s'ha de calcular la indemnització -sens perjudici de l'aplicació de les clàusules d'actualització que es puguin derivar- i, finalment, la possibilitat de compensar aquesta indemnització per una retribució en espècie o per pagaments periòdics:

"2. La indemnització es calcula d'acord amb els criteris de valoració 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.

3. La quantia de la indemnització es calcula amb referència al dia en què es va produir efectivament la lesió, sens 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.

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

4. Responsabilitat concurrent de les administracions públiques

La responsabilitat concurrent de les administracions públiques és regulada a l'article 33, i ja era regulat a l'article 140 de la Llei 30/1992. En qualsevol cas, s'ha de tenir present que la incorporació de la possibilitat de reconeixement de responsabilitat concurrent va en la línia d'una evolució jurisprudencial que ha anat passant de l'exigència d'un nexa causal directe, exclusiu i immediat, a admetre que puguin existir responsabilitats derivades d'actuacions mediatas, indirectes o concurrents.

En qualsevol cas, a la regulació legal de la responsabilitat concurrent es diferencien dos supòsits: els danys derivats de l'existència de fórmules conjuntes d'actuació, i els derivats de la resta de casos en què concorren en els danys l'actuació de diferents administracions públiques.

4.1 Responsabilitat concurrent derivada de fórmules conjuntes d'actuació

El primer supòsit és establert als apartats 1 i 3 de l'article 33, quan indica:

"1. Quan, de la gestió dimanant de fórmules conjuntes d'actuació entre diverses administracions públiques, se'n derivi responsabilitat en els termes que disposa 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.

[...]

3. En els casos que estableix 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."

Aquest primer supòsit és el derivat de l'existència de fórmules conjuntes d'actuació, és a dir, instruments concrets que articulen la intervenció de diferents administracions, com podria ser l'existència de convenis de col·laboració o d'actuacions d'òrgans col·legiats integrats per més

d'una administració. En aquests casos, la regla general és la responsabilitat solidària, sens perjudici que el corresponent instrument regulador de l'actuació conjunta hagi pogut establir criteris de distribució de responsabilitat.

En qualsevol cas, la responsabilitat solidària implica la possibilitat d'adreçar-te a qualsevol de les administracions intervinents, sense que, al meu entendre, una eventual distribució interna hagi d'afectar procedimentalment a la persona perjudicada, ja que aquella distribució donarà lloc a eventuais accions de repetició entre els obligats solidaris.

Cal tenir present que fins i tot s'ha admès que el particular reclami a les administracions de manera simultània, en procediments independents i davant d'òrgans judicials diferents.

En qualsevol cas, l'apartat 3 de l'article 33 estableix criteris d'atribució de competència en la tramitació del procediment, i indica que la instrucció correspon a l'òrgan específicament establert a aquest efecte i, si no hi ha, cal atènyer-se al criteri de l'òrgan competent de l'Administració amb més participació en el finançament (criteri que ja recollia el reglament de responsabilitat patrimonial de 1993 i que ara ha estat incorporat amb rang legal).

4.2 Responsabilitat concurrent en altres supòsits

Pel que fa a la resta de supòsits, l'article 33.2 recull una sèrie de criteris per delimitar la responsabilitat: "2. En altres supòsits de concurrència de diverses administracions en la producció del dany, la responsabilitat s'ha de fixar per a cada Administració atenent als criteris de competència, interès públic tutelat i intensitat de la intervenció."

Aquesta disposició és coherent amb la línia jurisprudencial que exclou fórmules de solidaritat o de distribució quan la determinació de la titularitat de la responsabilitat és susceptible de ser definida amb claredat.

Finalment, indica que "La responsabilitat ha de ser solidària quan la determinació esmentada no sigui possible".

En resum, ens hem d'atènyer als criteris de competència, interès públic tutelat i intensitat de la intervenció per avaluar quina és l'Administració responsable. No obstant això, podem imaginar-nos que qualsevol Administració instructora d'un procediment de responsabilitat patrimonial, de manera més o menys legítima o fonamentada, pot entendre que la seva competència, interès tutelat i/o intensitat en la intervenció és inferior a la d'altres administracions públiques o, fins i tot, inexistent, per concloure que no és responsable o, fins i tot, pronunciar-se sobre la responsabilitat d'altres administracions.

Per aquesta raó, l'apartat 4 de l'article 33 indica que "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".

Aquesta disposició, que també prové del reglament derogat, intenta evitar pronunciaments sobre responsabilitat patrimonial eventualment perjudicials per a altres administracions, sense respectar el seu dret a formular al·legacions.

Una qüestió diferent és la reacció que pugui tenir una administració quan una altra es declara incompetent, o li trasllada la responsabilitat. En aquests casos, cal atènyer-se a les circumstàncies del cas en concret, a l'actuació de cadascuna de les administracions (per exemple, la formulació o no d'al·legacions, o el requeriment a aquest efecte), i la situació i/o actuació de la persona perjudicada.

4.3 Responsabilitat concurrent en l'àmbit urbanístic

Per concloure, us adjunto un breu resum d'una sentència relativa a la responsabilitat en l'àmbit urbanístic, on justament es produeix una actuació concurrent de diferents administracions, atenent al procediment bifàsic d'aprovació dels plans urbanístics.

Així, el Tribunal Suprem, en la Sentència de 15 de novembre de 1993 (Ar. 10115), delimita la responsabilitat patrimonial derivada de l'alteració del planejament urbanístic.

Aquesta sentència, al fonament de dret 8, diu:

"Para la imputación de la determinación urbanística causante de la lesión a la Administración autonómica o a la municipal caben en principio varios criterios:

A) Ante todo habrá que atender a las previsiones del planeamiento: la Memoria ha de recoger el planeamiento vigente con anterioridad -art. 38.2.º a) del Reglamento de Planteamiento- [...].

B) A falta de tales previsiones -supuesto ordinario hasta ahora- podría pensarse que siendo el acto de aprobación definitiva la resolución final del procedimiento de elaboración del plan, que nace a la vida jurídica con esa resolución, la responsabilidad habría de ligarse a la Comunidad Autónoma que es la que la dicta.

Pero esta solución se aleja claramente de la realidad -el contenido del plan en su mayor parte, en ocasiones íntegramente, es fruto de la voluntad municipal -y encontraría obstáculo en el art. 237.2 del Texto Refundido de 9-4-1976 -hoy art. 306.2 del Texto de 26-6-1992-, que se remite al art. 29 de la Ley Jurisdiccional y del que podría derivar que cuanto la aprobación definitiva no introduce modificaciones el plan es íntegramente municipal.

C) Las indicaciones que acaban de hacerse sugieren otra solución que es la de que las indemnizaciones habrían de correr a cargo de la Administración autonómica en cuanto derivasen de determinaciones urbanísticas introducidas por ella y a cargo del Municipio en cuanto naciesen del resto del contenido del plan: el criterio sería así el de imputar la ordenación urbanística causante de la lesión a la Administración que la introdujo en el plan.

Sin embargo cabe la posibilidad de que la Administración que traza la ordenación que provoca la lesión actúe en atención a un interés público no propio sino de la otra Administración: recuérdese que la Administración autonómica, por un lado, y la municipal, por otro, aun en el ejercicio de su propia competencia, han de 'ponderar[...] la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones [...].

D) En esta línea, puede llegarse a la conclusión de que la indemnización debe pesar sobre aquella Administración, autonómica o municipal, a la que corresponde la competencia para la gestión del interés, autonómico o municipal, en atención al cual se traza la nueva ordenación urbanística determinante de la lesión indemnizable: se trata, en suma, del criterio del beneficio *-ubi emolumentum ibi onus-*, entendido no como enriquecimiento patrimonial sino como logro que

viene a cubrir las exigencias de una concreta manifestación del interés público. Siendo desde luego posibles supuestos en los que la doble naturaleza de los intereses beneficiados imponga una responsabilidad de ambas Administraciones."

Analitzant la doctrina jurisprudencial que entén que, quan resulti difícil la determinació del subjecte responsable, opera la responsabilitat solidària (tal com passa quan es donen fórmules col·legiades d'actuació), el que comportaria la possibilitat de les persones perjudicades de dirigir-se contra qualsevol de les administracions responsables (sens perjudici de la possible repetició entre aquestes per raó de la imputabilitat). La STS de 23 de novembre de 1999 (Ar. 1370), recollint igualment la STS de 15 de novembre de 1993 abans esmentada, indica que:

"Así ocurre cuando la participación concurrente desde el punto de vista causal de varias Administraciones o las dudas acerca de la atribución competencial de la actividad cuestionada imponen soluciones favorables a posibilitar el ejercicio de la acción por el particular perjudicado, sin perjuicio de las relaciones económicas internas entre aquéllas (v. gr., Sentencia de 13 de febrero de 1997, recurso número 14259/1991).

Sin embargo, tales soluciones carecen de sentido cuando la titularidad de la responsabilidad es susceptible de ser definida con claridad, bien desde el punto de vista formal, atendiendo al criterio de ejercicio de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las Administraciones intervinientes. En estos casos se impone atribuir legitimación a la Administración a la que corresponde el protagonismo en la actividad dañosa y excluir a las que han colaborado mediante actividades complementarias o accesorias, pero no significativas desde el punto de vista del desempeño de la actividad o servicio causante del perjuicio y de su relevancia como causa eficiente del daño (v. gr., Sentencia de 15 de noviembre de 1993."

5. Altres supòsits de responsabilitat

No és un oblit no haver fet referència als articles 35, 36 i 37 de la Llei 40/2015, que tracten respectivament la responsabilitat de dret privat, la responsabilitat de les autoritats i personal al servei de les administracions públiques, i la responsabilitat penal. Però aquests tres supòsits es mereixen un tractament específic.



Xavier Urios Aparisi

Cap de l'Assessoria Jurídica de l'APDCAT