

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



El procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques: un procediment especial en el marc de la Llei 39/2015

28-11-2017

## 1. Introducció

La reforma de la Llei 39/2015 ha comportat un canvi fonamental en la sistemàtica que tradicionalment havia caracteritzat el dret administratiu. En aquest sentit, el legislador, tal com hem comentat en altres ocasions, desdobra els aspectes de procediment -recollits fonamentalment a la Llei 39/2015- dels aspectes d'organització i règim jurídic, regulats en la Llei 40/2015.

Però la reforma va molt més enllà, en potenciar el concepte de procediment administratiu comú i configurar procediments tradicionalment autònoms com a simples especialitats del que s'anomenaria *procediment general*.

És el cas dels procediments de responsabilitat patrimonial i sancionador, els quals han passat de ser regulats de manera sistemàtica en títols específics de la Llei 30/1992, a ser regulats o inserits dintre de la regulació del procediment administratiu comú, al llarg de l'articulat de les diferents fases del procediment, sota la rúbrica reiterada d'"especialitats".

En aquest sentit, i pel que fa al procediment de responsabilitat patrimonial, tenim singularitats o especialitats recollides als articles 61.4, 65, 67, 81, 82.5, 86.5, 91 i 92. Igualment, dintre de la regulació del procediment abreujat, l'apartat 4 de l'article 96 fa referència a les especialitats plantejades en la matèria en relació amb aquell procediment.

Al marge del que s'ha indicat, cal recordar que, després del dictamen del Consell d'Estat sobre l'Avantprojecte ([Dictamen 275/2015](#)), els preceptes relatius als principis de la responsabilitat patrimonial es van establir en la Llei 40/2015, que regula com a novetat significativa la responsabilitat de l'Estat legislador, però també altres aspectes que fan referència als principis de la responsabilitat, la responsabilitat concurrent de les administracions públiques, la indemnització, la responsabilitat de dret privat, i la responsabilitat de les autoritats i del personal al servei de les administracions públiques (incloent-hi la responsabilitat penal).

Aquests preceptes de la Llei 40/2015 relatius a la responsabilitat patrimonial seran objecte de tractament en un apartat posterior. Pel que ara ens ocupa, ens correspon analitzar la responsabilitat patrimonial des del vessant estrictament procedimental, que ens obliga a fer una breu anàlisi dels trets bàsics del procediment administratiu general, i a centrar-nos posteriorment en les especialitats referides més amunt.

En concret, el procediment administratiu comú o general és regulat al títol IV de la Llei 39/2015, als articles 53 i següents, i es configura sistemàticament diferenciant les tradicionals fases d'iniciació, ordenació, instrucció i terminació.

Com ja hem dit abans, en la Llei 40/2015 hi ha igualment disposicions directament aplicables al procediment, com ara les causes d'abstenció i recusació dels articles 23 i 24.

Tampoc no es pot oblidar que els articles 38 i següents de la Llei 40/2015 contenen les regles relatives al funcionament electrònic del sector públic, que inclouen la regulació de la seu electrònica i del portal d'Internet, l'actuació administrativa automatitzada i els sistemes de signatura d'aquesta, i la signatura electrònica del personal al servei de les administracions públiques (art. 43), incloent-hi la referència de l'article 45, que disposa que l'Administració ha de determinar els tràmits i els informes que incloguin una signatura electrònica reconeguda o qualificada i avançada, basada en certificats electrònics reconeguts o qualificats. En definitiva, aspectes lligats al vessant intern o organitzatiu de l'Administració, que han de ser igualment objecte de desenvolupament per fer viable la tramitació electrònica.

## 2. Iniciació

La responsabilitat patrimonial és un procediment que ordinàriament s'inicia a instància de part, ja que s'ha d'acreditar, entre altres requisits, l'existència d'un dany efectiu, avaluable econòmicament, i individualitzat en relació amb una persona o un determinat grup de persones.

D'aquesta manera, dintre de la regulació de l'inici del procediment a instància de part, al marge del contingut de la sol·licitud d'inici, regulada amb caràcter general a l'article 66, l'article 67 regula de manera específica les sol·licituds d'iniciació en els procediments de responsabilitat patrimonial.

Aquest article 67 es desdobla en dos apartats. El primer fa referència al període de prescripció d'un any del dret a reclamar, ja sigui des que s'hagi produït el fet o l'acte que motivi la indemnització o es manifesti l'efecte lesiu (i en el cas dels danys físics o psíquics des de la cura o determinació de les seqüeles), ja sigui des de la notificació de la resolució administrativa o sentència que anul·li un acte o una disposició de caràcter general. En el cas de declaració d'inconstitucionalitat o declaració contrària a la Unió Europea, el termini compta des de la publicació de la sentència.

El segon apartat de l'article 67 fa referència als requisits addicionals que ha de contenir la sol·licitud d'inici, atenent la tipologia d'acció exercitada i, en aquest sentit, al marge dels requisits de l'article 66, s'exigeix el següent:

"A més del que disposa l'article 66, en la sol·licitud que facin les persones interessades 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 al·legacions, 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."

Però al marge de l'inici a instància de part, el procediment de responsabilitat patrimonial també es pot iniciar d'ofici. En aquest àmbit, la Llei 39/2015 ha incorporat disposicions que fins ara recollien normes reglamentàries, i desenvolupa les modalitats d'iniciació d'ofici, a diferència del que passava a la Llei 30/1992.

En relació amb el procediment de responsabilitat patrimonial, podem destacar les disposicions de l'article 61.4, el qual indica, quan es regula l'inici del procediment per petició raonada d'altres òrgans, el següent:

"En els procediments de responsabilitat patrimonial, 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 avaluació econòmica si és possible, i el moment en què la lesió efectivament es va produir."

Però també és rellevant la disposició de l'article 65 de la Llei 39/2015, la qual condiona l'inici del procediment al fet que no hagi prescrist el dret a la reclamació de la persona interessada de l'article 67 (recordem que és el termini d'un any), i conté dues disposicions procedimentals a l'apartat 2: la notificació de l'acord d'inici als particulars presumptament lesionats amb atorgament d'un termini de deu dies per fer les al·legacions i prova pertinents per al reconeixement del seu dret, i, en segon lloc, que la instrucció del procediment s'ha de produir tot i que els particulars presumptament lesionats no es personin.

### **3. Ordenació**

Pel que fa a l'ordenació del procediment, no conté cap especialitat en matèria de procediment de responsabilitat patrimonial. Tan sols cal recordar les disposicions relatives a l'expedient electrònic de l'article 70 (amb una especial consideració a la naturalesa electrònica d'aquest), així com a la necessària emissió dels actes administratius en format electrònic, com exigeix l'article 38.

Fora d'aquestes disposicions, els articles 71-74 es pot considerar que són continuació de la línia d'impuls d'ofici del procediment administratiu, sens perjudici que l'apartat 1 de l'article 71 fa referència al fet que aquest impuls del procediment s'ha d'efectuar per mitjans electrònics.

### **4. Instrucció**

La instrucció comprèn els actes necessaris per determinar, conèixer i comprovar els fets en virtut dels quals s'hagi de pronunciar la resolució.

La fase d'instrucció comprèn un seguit d'actuacions de tràmit que es configuren al voltant de les al·legacions, prova, informes i tràmit d'audiència, extrems tots aquests regulats als articles 75 i següents de la Llei 39/2015.

Els articles de la Llei 39/2015 relatius a les al·legacions i prova no contenen cap disposició específica amb relació als procediments en què s'està avaluant la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, sens perjudici que la fase probatòria pot tenir una transcendència molt rellevant envers la determinació dels requisits per a la concurrència de responsabilitat, tant

pel que fa a la valoració del dany, que tindrà relació directa amb l'eventual indemnització que es pugui reclamar, així com la relació causa-efecte entre l'actuació administrativa i el dany patit per la persona que apareix com a interessada en el procediment.

En qualsevol cas, l'article 81 de la Llei 39/2015 inclou una extensa regulació dels informes en els procediments de responsabilitat patrimonial. En primer lloc, l'apartat primer de l'article 81 estableix 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".

L'apartat 2 regula l'emissió preceptiva d'informe per part de l'òrgan consultiu corresponent, que, en el cas de les administracions públiques catalanes, és competència de la Comissió Jurídica Assessora, tal com estableix l'article 86 de la Llei 26/2010 i l'article 8.3.a de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora ("És preceptiu el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora sobre els expedients de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local referents a les matèries següents [...]: a) Reclamacions de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques la quantia de les quals sigui igual o superior a 50.000 euros").

En el mateix sentit, l'article 81.2 de la Llei 39/2015 indica que:

"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.

A aquest efecte, 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 disposa 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."

Finalment, l'apartat 3 estableix l'emissió d'informes en el cas de funcionament anormal de l'Administració de Justícia, el qual indica 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 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".

Recordem que, en aquest cas, hem d'atenir-nos igualment a les disposicions dels articles 292-296 de la LOPJ, els quals determinen que, amb caràcter previ, cal obtenir un pronunciament judicial que reconegui que existeix o s'ha produït un funcionament anormal per part de l'Administració de Justícia, el qual correspon a la sala corresponent del Tribunal Suprem, i la reclamació de responsabilitat patrimonial ha de ser resolta posteriorment pel Ministeri de Justícia (art. 293.2 de la LOPJ).

Quant al tràmit d'audiència de l'article 82, la tramitació del procediment de responsabilitat patrimonial ha de tenir en consideració dos aspectes:

- L'audiència a les persones interessades ha de ser anterior a la sol·licitud de l'informe de l'òrgan competent per a l'assessorament jurídic o a la sol·licitud del dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, en el cas que aquests formin part del procediment.

- En els procediments de responsabilitat patrimonial a què es refereix l'article 32.9 de la Llei de règim jurídic del sector públic, 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.

Cal recordar que, en aquests casos, el termini per resoldre la sol·licitud, es pot suspendre, segons disposa l'article 22.1.d, quan se sol·licitin informes preceptius a un òrgan de la mateixa Administració o d'una de diferent, pel temps que transcorri entre la petició, que s'ha de comunicar a les persones interessades, i la recepció de l'informe, que també se'ls ha de comunicar. Aquest termini de suspensió no pot excedir en cap cas els tres mesos. En cas que no es rebí l'informe en el termini indicat, el procediment prossegueix.

No obstant això, cal tenir present que, tot i que el transcurs del termini determina, en els procediments iniciats a instància de part, la desestimació de la sol·licitud, en aquests casos la resolució posterior no està vinculada al sentit del silenci negatiu -article 24-, fet que fa irrellevant el transcurs del termini màxim de sis mesos. Amb tot, si es tractés d'un procediment iniciat d'ofici, el sentit desestimatori de la petició també és establert a l'article 25, tot i que en aquest cas no es fa referència a la possibilitat de resoldre en sentit afirmatiu, no vinculat al silenci, tot i que entenc que aquesta possibilitat o no vinculació al silenci negatiu existiria igualment.

## **5. Terminació**

Pel que fa a la terminació, es produeix amb la resolució del procediment, tot i que és possible que es produeixi una terminació convencional, a la qual es refereix l'apartat 5 de l'article 86:

"En els casos de procediments de responsabilitat patrimonial, 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 de la Llei de règim jurídic del sector públic."

Pel que fa a la resolució, l'especialitat en la matèria és recollida a l'article 91, el qual indica que aquella s'ha de produir un cop rebut el dictamen a què es refereix l'article 81.2 i, si no és preceptiu, un cop hagi finalitzat el tràmit d'audiència.

D'igual manera, al marge del contingut ordinari de la resolució, en els casos de procediments de responsabilitat patrimonial, és necessari que la resolució es pronunciï 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 Llei de règim jurídic del sector públic.

Finalment, un cop transcorregut el termini de sis mesos des de l'inici del procediment sense haver-se resolt, s'entén desestimada la sol·licitud, supòsit de silenci negatiu que igualment recull l'article 24.1 de la Llei 39/2015.

Per concloure, la lletra e de l'article 114 de la Llei 39/2015 indica que la resolució dels procediments de responsabilitat patrimonial, qualsevol que sigui el tipus de relació, pública o privada de què derivi, posa fi a la via administrativa.

## **6. Competència**

La resolució del procediment de responsabilitat patrimonial, l'ha d'efectuar l'òrgan competent i, en el cas 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 Llei de règim jurídic del sector públic o quan una llei així ho disposi.

En l'àmbit autonòmic i local, els procediments de responsabilitat patrimonial han de ser resolts pels òrgans corresponents de les comunitats autònomes o de les entitats que integren l'Administració local. Així, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic de les administracions públiques catalanes, indica a l'article 83:

"Òrgans competents

1. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, els òrgans competents per iniciar i instruir els procediments de responsabilitat són els que determinen les disposicions reglamentàries de caràcter organitzatiu i, a manca d'aquesta disposició, els òrgans que en cada cas designi el conseller o consellera del departament. En tot cas, la competència per dictar la resolució que finalitza el procediment o, si escau, per aprovar l'acord convencional, correspon al conseller o consellera del departament.

2. Els òrgans competents per 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 disposició, la iniciació i la instrucció corresponen 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."

En l'àmbit local, ens hem d'atenir als òrgans competents d'acord amb la seva legislació i, en concret, haurem d'aplicar el repartiment de competències de la Llei 77/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local i, en particular, a la competència residual de l'alcalde i del president de la Diputació.

## **7. Tramitació simplificada**

La tramitació simplificada de l'article 96, amb uns terminis de difícil compliment, és aplicable en els procediments en matèria de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, tal com disposa l'apartat 4, conformement al qual, si un cop 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.



## **Xavier Urios Aparisi**

Cap de l'Assessoria Jurídica de l'APDCAT