





**LA RESPONSABILIDAD DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
TRAS LA NUEVA LEY DE RÉGIMEN  
JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO**

**Cuatro estudios**

## CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

*Director de Publicaciones*

# **LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS TRAS LA NUEVA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO**

**Cuatro estudios**

**Fernando García Rubio**

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Rey Juan Carlos

**Josep Ramon Fuentes i Gasó**

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universitat Rovira i Virgili

## Colección: Derecho y Administración

Directores:

Joan Manel Trayter Jiménez

(Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Girona)

Belén Noguera de la Muela

(Profesora Titular de Derecho Administrativo)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2017 Fernando García Rubio y Josep Ramon Guentes i Gasó

© 2017 Atelier

Via Laietana 12, 08003 Barcelona

e-mail: [atelier@atelierlibros.es](mailto:atelier@atelierlibros.es)

[www.atelierlibros.es](http://www.atelierlibros.es)

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-16652-70-9

Depósito legal: B-19369-2017

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona

[www.addenda.es](http://www.addenda.es)

*A Maira Enríquez (FGR)*  
*A Victòria Forns (JRFG)*

«La política y la empresa reaccionan con lentitud, lejos de estar a la altura de los desafíos mundiales. En este sentido se puede decir que, mientras la humanidad del período post-industrial quizás sea recordada como una de las más irresponsables de la historia, es de esperar que la humanidad de comienzos del siglo XXI pueda ser recordada por haber asumido con generosidad sus graves responsabilidades.»

FRANCISCO, *Laudato Si'*\*

\* FRANCISCO, *Laudato Si'*, carta encíclica sobre el cuidado de la casa común, 24 de mayo de 2015, núm. 165 *in fine*.



# SUMARIO

PRÓLOGO . . . . .	13
INTRODUCCIÓN. . . . .	19
I. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LAS NUEVAS LEYES 39 Y 40/2015 . . . . .	41
1. Introducción: consideraciones generales sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. . . . .	41
2. Las innovaciones de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público en materia de responsabilidad patrimonial . . . . .	44
2.1. La responsabilidad del Estado legislador . . . . .	44
2.2. La responsabilidad en relaciones de Derecho privado . . . . .	52
3. El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial: aspectos sustantivos . . . . .	54
3.1. Los requisitos del sistema de responsabilidad patrimonial . . . . .	55
3.2. La responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas . . . . .	62

3.3. La indemnización . . . . .	62
3.4. La responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas . . . . .	65
4. Aspectos procedimentales: especialidades de la responsabilidad patrimonial en el procedimiento administrativo común . . . . .	66
4.1. Novedades en las fases de los procedimientos de responsabilidad patrimonial . . . . .	66
4.1.1. Iniciación . . . . .	67
4.1.2. Ordenación . . . . .	71
4.1.3. Instrucción . . . . .	72
4.1.4. Terminación . . . . .	74
4.2. La tramitación simplificada . . . . .	76
5. Conclusiones . . . . .	79

II. REFLEXIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA  
RESPONSABILIDAD SANITARIA EN ESPAÑA EN TIEMPOS  
DE CRISIS . . . . .

1. Introducción . . . . .	81
2. La responsabilidad de naturaleza penal . . . . .	83
3. La responsabilidad civil . . . . .	91
4. La responsabilidad administrativa. Límites normativos de carácter subjetivo . . . . .	94
5. Planteamiento del régimen de responsabilidad sanitaria. Su caracterización administrativa . . . . .	101
6. Incidencia de la organización administrativa y sus formas en la concreción de la responsabilidad sanitaria . . . . .	108
7. La responsabilidad sanitaria. Fórmulas de determinación . . . . .	120
8. Presupuestos de la responsabilidad sanitaria . . . . .	134
9. La indemnización . . . . .	138
9.1. Contenido y amplitud . . . . .	138
9.2. Perjuicios patrimoniales. Lucro cesante y daño emergente. . . . .	143

9.3. Compatibilidad de indemnizaciones . . . . .	144
10. Recapitulación final. . . . .	146
III. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL REQUISITO DE LA SOSTENIBILIDAD. RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AMBIENTALES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL. . . . .	147
1. Introducción. . . . .	147
2. Marco Constitucional y Comunitario Europeo . . . . .	149
3. Legislación Estatal sobre Responsabilidad Administrativa Ambiental. Antecedentes y evolución . . . . .	152
4. Análisis de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental . . . . .	155
5. La responsabilidad ciudadana en materia medioambiental . . . . .	171
6. Las obligaciones derivadas de daños ambientales en las normas administrativas . . . . .	177
7. la responsabilidad de la Administración en materia de daños ambientales . . . . .	182
8. La objetivización de la responsabilidad: problemas que plantean los daños continuados y los daños sobrevenidos . . . . .	185
9. Legislación de las comunidades autónomas. . . . .	187
10. El ejemplo de la legislación de la Comunidad de Madrid . . . . .	189
11. Competencias sobre responsabilidad ambiental municipal. . . . .	195
12. Precisiones . . . . .	196
IV. LA RESPONSABILIDAD DE LOS ELECTOS LOCALES . . . . .	199
1. La responsabilidad en la administración local. Aspectos generales . . . . .	199
2. Responsabilidad administrativa . . . . .	203
3. Responsabilidad política . . . . .	212
4. Responsabilidad civil . . . . .	217

5. Responsabilidad penal . . . . .	218
6. Responsabilidad contable . . . . .	223
6.1. Responsabilidad directa por su gestión. . . . .	224
A MODO DE CONCLUSIONES . . . . .	229
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	233

# PRÓLOGO

## EL SENTIDO DE ESTA OBRA

Sus autores no han pretendido redactar un estudio exhaustivo sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración; tampoco han querido ahondar solamente en el análisis de las que se suele decir que son las novedades legislativas recientes. Su intención, así lo manifiestan ellos mismos, es la de proyectar las modificaciones recientes del procedimiento administrativo sobre responsabilidad patrimonial resaltando, a la vez, otras tipologías de responsabilidad patrimonial (si les puede denominar así) que, sin quedar al margen de la reforma, se han visto también afectadas por ella por cuanto su desarrollo jurisprudencial las había conformado con singularidades propias: la responsabilidad en materia sanitaria, ambiental y la del personal electo de las corporaciones locales.

La redacción del prólogo de un libro, ya es sabido, es una aventura científica. Hay que internarse por caminos y explorar senderos que ni se han trazado ni abierto por una misma. Ello no impide, sin embargo, presentar lo que se ha destilado en la recepción de la lectura de la obra sin pretender añadir, alterar, reinterpretar ni reescribir lo que se prologa. Como en toda función intelectual hay opiniones que los autores expresan que pueden convencer más y opiniones que pueden convencer menos. Pero de lo que no cabe duda es que lo que los autores de

esta obra plasman puede llegar a obtener el resultado pretendido; Fernando García Rubio y Josep Ramon Fuentes Gasó han dado una perspectiva de la institución de la responsabilidad patrimonial capaz de ofrecer tanto el aspecto procedimental, formal, bajo la configuración que ofrecen las recientes novedades legislativas, cuanto el aspecto propio, singular y característico en algunos ámbitos materiales de la institución de la responsabilidad patrimonial.

Bajo esta perspectiva muchos dirán que sobre la responsabilidad patrimonial todo estaba ya escrito; con la reciente reforma o, a pesar de ella, podría pensarse que poco espacio queda a la doctrina para ahondar en el tema. No es esa mi opinión me atrevería a escribir. Todavía quedan muchas precisiones a hacer a una institución que presenta muy variadas vertientes, contornos y facetas y es observada de manera diferente por la doctrina, por la jurisprudencia y por el propio legislador. Para comenzar, su mismo carácter de «objetiva» así, sin más, como se suele tildar en muchas ocasiones a la institución de la responsabilidad, daría pie a reformulaciones de las tesis dominantes sobre su naturaleza y su esencia misma.

## LOS CONTENIDOS DE LA OBRA

La presentación y distribución de los capítulos, como en toda obra, es una cuestión que corresponde decidir a los autores. Han optado por una parte general dedicada a la incidencia de las Leyes 39/2015 y 40/2015, en la que se analizan fundamentalmente los aspectos del procedimiento. Por otra parte, los capítulos restantes se dedican al análisis de la responsabilidad sanitaria en tiempos de crisis (con crisis o con independencia de ella siempre creí que su tratamiento debería ser profundamente revisado), y al estudio de la responsabilidad por daños ambientales que no es siempre de la Administración, salvo en aquellos casos en los que interviene una decisión singularizada, por inactividad y como garante última, por la restitución y reposición de los bienes dañados. El tríptico se cierra

con la responsabilidad de los electos locales, que han padecido una regulación un tanto confusa que nada tiene que ver con la que disciplina el personal al servicio de la Administración pública. Todo ello en su conjunto ofrece una selección temática que los autores no explicitan pero que resulta justificada por los temas mismos y por su trascendencia; con independencia de que el tratamiento de cada uno de los bloques da la posibilidad de ser abordado desde diversas perspectivas y permite aplicar método de investigación distinto.

## LOS RESULTADOS DE LA OBRA

Ponen en cuestión los autores el escaso acierto de la inclusión del procedimiento de responsabilidad en el procedimiento administrativo común; y de pasada, la del procedimiento sancionador. Al igual que cuestionan la consideración de ambos como especialidades del procedimiento común Verdaderamente se fracciona su regulación, se dispersa ésta a lo largo de la LPAC y se centrifugan los detalles y particularidades de regulación. Cuando en el texto de una norma hay menos regulación de la institución matriz y más de sus particularidades, el resultado es la incompletud; nunca se obtiene un resultado acabado ni colmado.

Respecto de la responsabilidad del Estado legislador para cuyo reconocimiento no es ya necesaria una previsión indemnizatoria en la norma, los autores ponen de relieve el dificultoso iter procedimental y los requisitos que se exigen para reclamar por los daños sufridos. Y, así es, tanto en los supuestos de daños derivados de una norma declarada posteriormente inconstitucional como por los derivados de la aplicación de una norma contraria al derecho de la Unión Europea. Ciertamente, si lo que se pretendía era diluir hasta casi hacer desaparecer la responsabilidad patrimonial en esos casos, no hubiera sido posible encontrar mejor regulación destinada a ese objetivo, especialmente, medida la acción de reparación del daño en términos de tiempo. La exigencia de haber previamente cuestionado

judicialmente, litigado y obtenido sentencia declaratoria de inconstitucionalidad en un proceso constitucional, o una sentencia firme desestimatoria en un proceso contencioso-administrativo, y contradicción con el derecho de la Unión Europea, según los casos, puede producir efectos disuasorios; aparte de que retrocede frente a la regulación ya existente, y ante la interpretación de la categoría de la acción de resarcimiento sentada por los tribunales en supuestos similares. Por todos, un ejemplo sería el de la sentencia del TS de 18 de febrero del 2016, recaída en un supuesto de ley fiscal declarada inconstitucional.

Entre las características del sistema de responsabilidad y del régimen de procedimiento que analizan los autores se resalta la oportunidad que el legislador de las leyes 39/2015 y 40/2015 ha perdido al no sustituir el concepto «particulares» por el de «perjudicados» o «lesionados», expresiones estas últimas que entienden se ajustarían mejor a la tendencia de la jurisprudencia que ha incluido en la categoría de «lesionado» también a otra Administración pública. Debo decir que no me convence esa proposición puesto que no comparto la idea de que la garantía de la institución de la responsabilidad se concibiese en la Constitución para amparar los daños causados por una Administración a otra. Pienso que esa es una de las extralimitaciones doctrinales que desbordan la institución de la responsabilidad al tratar de aplicarla a entidades que pueden recurrir entre ellas a otros modos de reparación y, de derecho, tienen otros medios de resarcimiento. No creo que esa extensión del concepto venga exigida por la conservación del núcleo esencial de la garantía institucional de la responsabilidad patrimonial cuya omisión por el legislador a la hora de regular la institución haría peligrar la validez de la norma.

Profundizar en los ámbitos materiales y de procedimiento que se engloban en las páginas que los autores dedican a los tres sectores que analizan da de sí tanto cómo hubieran querido extenderse sus autores en la investigación de los detalles. En todo caso y, a la vista del tratamiento con perspectiva práctica también que han dado a su obra creo que hay que augurar

a *La responsabilidad de las Administraciones públicas tras la Ley de régimen jurídico del sector público*, una buena recepción y acogida por quienes se adentren en el estudio o en la aplicación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones con carácter general y también en otros ámbitos concretos.

María Jesús Montoro Chiner  
*Catedrática de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Barcelona*



# INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo es, tal y como ha señalado el profesor PROSPER WEIL,<sup>1</sup> un derecho con dos grandes vertientes, por un lado, un derecho de privilegios exorbitantes para la Administración Pública que garanticen la eficacia de su actuación en defensa de los intereses generales, y por otra parte un derecho de garantías de los ciudadanos.

Así pues, el concepto de responsabilidad administrativa puede definirse como la obligación que tienen las Administraciones Públicas de indemnizar a los ciudadanos por los daños o lesiones que les puedan ser causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o por la mera actividad o inactividad, siempre que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportar el daño causado, ni exista un supuesto de fuerza mayor.

El instituto de la responsabilidad pivota sobre la actuación de la Administración Pública, quien, cuando actúa, debe hacerlo con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y en pro del interés general, de tal forma que si su funcionamiento como

---

1. PROSPER WEIL, *Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1986. Es la traducción de su obra *Le Droit administratif* de la colección *¿Qué sais je?* De las Presses universitaires de France (1964), cuya última edición (la nº 24) de 2016 realiza junto a Dominique Pouyaud.

servicio público, ya sea normal o anormal, lesiona a terceros deberá asumir tales daños y perjuicios.

El fundamento de la responsabilidad administrativa se halla expresamente en el artículo 106.2 de la Constitución española de 1978 (CE) desde la perspectiva que la actuación con privilegio de los poderes públicos no está exenta de la existencia de responsabilidad, sino que está expresamente sometida al control jurisdiccional y al derecho por parte de los particulares a ser resarcidos por las lesiones que les cause la actuación administrativa.<sup>2</sup> Así, dispone que «los particulares,

---

2. El origen normativo de la institución, cabe buscarlo en el artículo 40 del Decreto de 26 de julio de 1957, el más inmediato, puesto que la LEF y el art. 1902 del código civil eran aplicados «extensivamente». Sobre los antecedentes más remotos vid RIVERO YSERN, Enrique «Quid neminem laedere. Volviendo la vista atrás», pags. 1623 a 1635 de la obra colectiva «Derecho administrativo e integración europea» Estudios en homenaje al profesor Jose Luis Martínez López-Muñiz, Tomo II «El actuar de la administración pública y garantías de su efectiva legalidad» Reus, 2017, coordinado por Jose Carlos LAGUNA DE PAZ, Iñigo SANZ RUBIALES y Isabel María DE LOS MOZOS Y TOUYA, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Esta es una Ley fundamental para la construcción de una Administración Pública moderna que constituiría las bases del posterior sistema democrático constitucional. El citado precepto disponía: «1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa. 2. En todo caso, el daño alegado por los particulares habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. La simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales contenciosos de las resoluciones administrativas, no presupone derecho a indemnización. Esta podrá pedirse en vía contenciosa, con arreglo a la Ley de dicha jurisdicción, o en la vía administrativa prevista en el párrafo siguiente. 3. Cuando la lesión sea consecuencia de hechos o de actos administrativos no impugnables en vía contenciosa o, aun siendo impugnables, el perjudicado opte por la vía administrativa, la reclamación de indemnización se dirigirá al Ministro respectivo, o al Consejo de Ministros si una Ley especial así lo dispone, y la resolución que recaiga será susceptible de recurso contencioso-administrativo en cuanto a la procedencia y cuantía de la indemnización. En todo caso, el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motive la indemnización».

en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

El derecho de toda persona a ser indemnizado por los daños que otro le hubiere causado, ya venía recogido en el artículo 1902 del Código Civil «El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a indemnizar el daño causado», es la denominada «responsabilidad civil extracontractual».

Las características esenciales de la institución de la responsabilidad patrimonial, para MARTÍN REBOLLO podrían resumirse en las siguientes:

- a) Constituye un sistema unitario puesto que rige para todas las Administraciones Públicas y tanto si actúan en relaciones de Derecho público como privado (art. 149.1.18<sup>a</sup>. CE).
- b) Es un sistema general que abarca toda la actividad o inactividad de la Administración.
- c) Obedece a un criterio de responsabilidad directa y no sólo subsidiaria que simplemente da cobertura del funcionario responsable.
- d) Es un sistema de responsabilidad objetiva<sup>3</sup> en el que la culpa no es determinante.
- e) Persigue una reparación integral de todo tipo de daños (materiales o morales) sufridos por los particulares.

---

3. Este es un «fundamento conceptual» de la institución tal y como afirma MEILAN GIL, Jose Luis en «El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la administración desde el derecho español y comunitario», pags. 1.541 a 1.558 de la obra colectiva «Derecho administrativo e integración europea» Estudios en homenaje al profesor Jose Luis Martínez López-Muñiz, Tomo II «El actuar de la administración pública y garantías de su efectiva legalidad» Reus, 2017, coordinado por Jose Carlos LAGUNA DE PAZ, Iñigo SANZ RUBIALES y Isabel Maria DE LOS MOZOS Y TOUYA, y en concreto pag. 1.543.

- f) Responde al principio de unidad jurisdiccional (con la sola excepción de la jurisdicción penal cuando la responsabilidad civil deriva de un delito cometido por funcionarios; supuesto en el que la responsabilidad de la Administración es sólo subsidiaria).

En definitiva, para este autor «(...) es un sistema sencillo, avanzado y generoso. Pero es también un sistema casuístico —lo cual es inevitable— y un sistema inseguro, lo cual cabe preguntarse si es igualmente inevitable».<sup>4</sup>

Se trata pues, de una responsabilidad ya no sólo extracontractual, sino de un instituto jurídico de índole propia, recogido y regulado tanto en la CE como en la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) substituida actualmente por las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que se han convertido en leyes básicas por excelencia del Derecho Administrativo.

Así, el título X de la, actualmente derogada, LRJPAC regulaba en los artículos 139 al 146 la denominada responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, desarrollando así el mandato constitucional del artículo 106. Una regulación que fue desarrollada por él, también actualmente derogado, Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RRP), y en el que se establecían los procedimientos a seguir en materia de responsabilidad patrimonial.

---

4. MARTÍN REBOLLO, L., «Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones», *Anuario de la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 4, 2000, pág. 295.

Ambas normativas constituían hasta la fecha el núcleo de la legislación estatal a la hora de establecer la exigibilidad a la Administración del resarcimiento de los daños o perjuicios causados por el funcionamiento de sus servicios.

El artículo 139.1 LRJPAC disponía que «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».

Posteriormente, la aprobación, de forma simultánea, de la nueva LPAC y de la nueva LRJSP comportó como inmediata consecuencia, la vuelta a la opción legislativa vigente antes de la aprobación de la LRJPAC —sin perjuicio de la *vacatio legis* de un año—, esto es, tal y como se recogía en la histórica Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, el retorno a la opción de diferenciar en dos leyes el contenido regulado hasta ahora por la LRJPAC siguiendo el dictamen de la Comisión para la Reforma Administrativa (CORA).<sup>5</sup>

Sin embargo, debe advertirse que a pesar de la vocación de regular de forma separada y completa la organización administrativa, por un lado, y el procedimiento administrativo común, por otro, existen distintas materias en las que coexisten dispo-

---

5. La CORA tiene su origen en el Acuerdo de 26 de octubre de 2012 del Consejo de Ministros, por el que se crea una Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas. La Comisión se adscribió al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y fue presidida por el subsecretario de la Presidencia. Fruto del trabajo de dicha comisión se produjo el citado informe y posteriormente el Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, creó la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, asumir su seguimiento, impulso, coordinación y, en su caso, proponer nuevas medidas. El Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto, otorga carácter permanente a OPERA y le asigna además las funciones relativas al Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, derogándose el Real Decreto 479/2013, de 21 de junio.

siciones en ambos textos legales (regulación de órganos administrativos, uso de medios electrónicos, potestad sancionadora, responsabilidad patrimonial, etc.).

Así, la promulgación de la LPAC en conjunción con su melliza LRJSP supone un cambio en el régimen jurídico de actuación de las Administraciones Públicas, las que se ven lógicamente sometidas a dicho cauce formal en su actividad, incluidas las entidades que integran la Administración local, tal y como el artículo 2.1 c) de la propia LPAC preceptúa.

Estas normas son consecuencia, según se recoge de forma expresa en la exposición de motivos, de los indicados trabajos de la CORA,<sup>6</sup> en cuyos documentos, amén de actualizar el contenido de la LRJAPC, se pretendió una mejora, reforma, simplificación y racionalización del conjunto de la Administración Pública española. En definitiva, la dualidad legislativa respondería a una voluntad de orden, sistematización y coherencia del ordenamiento jurídico.

En conjunto, tal y como afirma SANTAMARÍA PASTOR,<sup>7</sup> en términos muy generales, los dos textos merecen una valoración positiva desde una perspectiva formal. Lo cierto es que, se coincida o no con sus contenidos, es obligado reconocer que nos hallamos ante dos documentos elaborados con minuciosidad y técnica jurídica depurada, que revelan un intenso trabajo de fondo. No se trata, como ha sucedido en otras muchas ocasiones, de proyectos redactados apresuradamente, sin cuidado alguno por el estilo y la claridad, y trufados de ocurrencias, sino de iniciativas muy estimables y meritorias.

Podríamos decir que la LPAC se trata de un bloque normativo *ad extra* que regula el procedimiento administrativo y las

---

6. Con respecto a dicha comisión de reforma administrativa y sus conclusiones puede consultarse GIMENO FELIÚ, J. M., «El informe CORA», *Heraldo de Aragón*, 17 de diciembre de 2013, pág. 19.

7. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación», *Revista Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre 2015.

relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas. Y por su parte, la LRJSP es la vertiente *ad intra* de la Administración, es decir, su carácter interno que busca un fortalecimiento del sector público electrónico, expone una marcada voluntad de poner fin a la desmesura y al descontrol de la administración institucional, poniendo limitaciones y restricciones a la fuga del derecho administrativo. Por tanto, marcando una tendencia compiladora y de uniformidad legislativa, el legislador ha optado, en definitiva, por regular los aspectos procedimentales puros de éstas instituciones en la LPAC y dejar, en la LRJSP, los aspectos materiales, como el concepto y las características.

Esta nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, que ya adelantamos no introduce grandes novedades con respecto al texto hasta el momento vigente, nos da pie para realizar un análisis de esta clásica figura del derecho administrativo.

Concretamente la LPAC regula los aspectos procedimentales en los artículos 13.f), 24.1, 35.h), 61.4, 65, 67, 68, 81, 82.5, 86.5, 91, 92 y 96.4, Disposición transitoria 5ª y Disposición derogatoria única, donde, entre otras normas, deroga la LRJPAC y el RRP.<sup>8</sup>

---

8. En este sentido, el preámbulo de la LPAC afirma que: «(...) El título IV, de disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, se estructura en siete capítulos y entre sus principales novedades destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común. Este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica. De acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. (...) Asimismo, este título incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos. Igualmente, se incor-

El título IV de la LPAC (artículos 53 a 92), al regular las disposiciones del procedimiento administrativo común a lo largo de sus siete capítulos que comprenden del artículo 53 al artículo 92, recoge a su vez la regulación del procedimiento especial de responsabilidad patrimonial de la Administración, en su día regulada por la LRJPAC completada con el Real Decreto. De tal forma que la novedad radica en que ya no existe una doble regulación del procedimiento general (antes LRJPAC) y del procedimiento especial en materia de responsabilidad (antes RRP), sino que éstos se mimetizan en una única regulación recogida en una única norma.

Este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue la LPAC, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica.

A tal efecto, el preámbulo de la LPAC dispone lo siguiente: «(...) ante este escenario legislativo, resulta clave contar con una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello revertirá en un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas. (...) Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa ('Better regulation' y 'Smart regulation'). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumpli-

---

para la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo».

miento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto *ex ante* como *ex post*, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes. (...) Sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento».

Es por lo tanto una de las principales novedades de la LPAC incluir la regulación del procedimiento sancionador y de responsabilidad patrimonial dentro de la regulación del procedimiento administrativo común delimitándolo a su vez como «especialidades» propias de dicho procedimiento común. Novedad que, tal y como se proclama en su Exposición de motivos, persigue uno de los principales objetivos de la nueva Ley: el aumento de la seguridad jurídica mediante la simplificación procedimental.

Sin embargo, si hiciéramos una crítica constructiva de esta novedad, podríamos llegar a decir, que dicha inclusión de los procedimientos sancionadores y de responsabilidad patrimonial en la regulación del procedimiento común lleva aparejada la inclusión de sus particularidades con un resultado que dista mucho de ser favorable, y es que, al margen de la valoración positiva de la introducción de su normativa en la LPAC, con la consiguiente elevación de rango y subsiguiente derogación de sus respectivas normas reglamentarias, su consideración como especialidades no contribuye en nada a alcanzar el nuclear objetivo de seguridad jurídica que —se dice— inspira la LPAC. Y ello no sólo por la exigua regulación que ésta hace de los mismos (de su texto desaparecen los principios que deben inspirar el ejercicio de una y otra potestad —principios que se llevan a la LRJSP— con la justificación de que afectan más a «*aspectos orgánicos que procedimentales*») sino por la evidente dispersión que esta opción supone: la centrifugación de sus particula-

ridades a lo largo del texto de la LPAC provoca una importante confusión en el lector y mina la coherencia que proporcionaba la normativa anterior.

Como razona el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Proyecto de la LPAC: «(...) esta opción supone desconocer la verdadera naturaleza de estas instituciones y despojarlas de su particular identidad»;<sup>9</sup> además «perjudica, en última instancia, la calidad técnica de la norma y su coherencia interna. Y ello porque al intercalar en la regulación del procedimiento administrativo común las llamadas especialidades aplicables en materia sancionadora y de responsabilidad, se dificulta la comprensión general de la Ley y se oscurece el conocimiento completo y unitario del régimen jurídico aplicable. De este modo, el objetivo de clarificación y simplificación queda frustrado, lográndose precisamente el efecto contrario: aumentar la confusión y complejidad de la norma al regular en ella de forma dispersa las reglas propias y específicamente aplicables a los procedimientos a través de los cuales se ejerce la potestad sancionadora o se encauza el régimen de la responsabilidad patrimonial, rompiendo además con ello la continuidad en la ordenación de lo que ha de ser, en sentido estricto, el procedimiento administrativo común».<sup>10</sup>

En cuanto al procedimiento propiamente dicho, no hay grandes novedades por más que el Preámbulo de la LPAC, afirma que la regulación preexistente contiene «procedimientos administrativos demasiado complejos» que en ocasiones han

---

9. Dictamen del Consejo de Estado 275/2015, de 29 de abril de 2015, Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pág. 12.

10. En la misma línea, el Consejo General del Poder Judicial dudaba en su informe —pág. 23— sobre si la regulación de dichas «especialidades» era suficiente para lograr «una regulación completa que contemple los principios propios del procedimiento sancionador». Dicho Informe está disponible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-Anteproyecto-de-Ley-del-Procedimiento-Administrativo-Comun-de-las-Administraciones-Publicas>.

generado problemas de inseguridad jurídica, lo que exigiría una «reforma integral». Ni esta Ley supone una reforma «integral» que rompa radicalmente con las precedentes en lo que al procedimiento se refiere, ni el procedimiento común que contemplaba la LRJPAC era complejo, pues se limitaba, como por lo demás hace también la nueva Ley, a regular unas fases bien sencillas (iniciación, instrucción y finalización) cuya concreto desarrollo —sobre todo en la fase de instrucción— podía incluir e incluía tanto procedimientos simples e inmediatos como otros más complejos en los que se exigía, como es lógico, la presencia de informes, dictámenes, pruebas, consultas y audiencias o informaciones pública, etc., en aras de asegurar la legalidad, acierto y oportunidad de la medida, como decía ya la vieja Ley de Procedimiento de 1958. Así, pues, la complejidad no derivaba de la Ley básica, bien sencilla, sino de cada procedimiento concreto.

Dicho esto, las novedades más destacables en materia procedimental previstas en la LPAC se refieren a: la aceptación de las copias (art. 27) aunque recogiendo aspectos del derogado artículo 30 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; la consideración de los sábados como días inhábiles (art. 30.2), igualando así la regulación administrativa de los plazos con la normativa procesal; la previsión de un novedoso procedimiento simplificado (art. 96) y otras de menor entidad.

Por último, se recogen en el artículo 96 LPAC los requisitos para la tramitación simplificada de los procedimientos sancionadores y de responsabilidad patrimonial. En el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, podrá acordarse la tramitación simplificada si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado.

Por otro lado, y de acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la LRJSP.

Quedan pues fuera de la LRJSP, la regulación de los principios de la potestad sancionadora y la responsabilidad de la Administración, que se contemplan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Dicha Ley, se estructura en 133 artículos, distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

Su articulado distribuido en siete títulos presenta una estructura similar a la de la LPAC, si bien con matices, teniendo en cuenta que faltan los dedicados en esta última a las relaciones interadministrativas (título I), los órganos administrativos (título II), las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales, que ahora desaparecen (título VIII), la potestad sancionadora (título IX) y la responsabilidad de la Administración (título X). Todos ellos, excepto el título VIII de la LRJPAC, en gran parte y sin muchas modificaciones, pasan a integrarse en la nueva LRJSP, que sustituye también a la Ley 6/1997, de 4 abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y a la Ley 28/2006, de 18 julio, de Agencias Estatales, además de derogar aspectos parciales de otras normas y modificar de manera significativa la Ley 50/1997, de 27 noviembre, del Gobierno.

Así, la LRJSP recoge, entre las materias sobre las que actúa, la responsabilidad de las Administraciones Públicas que regula en su capítulo cuarto del título preliminar, esto es, en sus artículos 32 a 37. Incorporando a tal efecto los principios relativos al ejercicio de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial, que inicialmente se encontraban recogidos al anteproyecto de la LPAC.

Entrando en un análisis más pormenorizado de esta nueva regulación de la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración (en sus artículos 32 a 35), podríamos afirmar

que la misma se describe en términos muy similares a aquellos que en su día se recogían en la LRJPAC e incluso en su RRP. A excepción, de dos materias en las que se innova a la LRJPAC, todo ello sin obviar que tales innovaciones ya venían siendo reconocidas y, en parte, delimitadas jurisprudencialmente:

1. La responsabilidad de la Administración en relaciones de Derecho privado. El artículo 144 LRJPAC, actualmente derogado, establecía que en tales casos la Administración respondía directamente de los daños y perjuicios de conformidad con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración. Sin embargo, el nuevo artículo 35 de la LRJSP extiende esta unificación del régimen jurídico y del fuero jurisdiccional a los supuestos en los que la Administración actúa «a través de una entidad de Derecho privado». Por tanto, en la práctica se dará una situación aparentemente contradictoria, pues entidades de Derecho privado tales como sociedades mercantiles, fundaciones, etc., participadas mayoritariamente por la Administración, y que sujetan su actividad al ordenamiento privado, responderán de los daños que ocasionen a terceros con arreglo al derecho administrativo y, en su caso, deberán ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.
2. La responsabilidad del Estado legislador, recogida en los apartados 3 a 6 del artículo 32 de la LRJSP. En el primero de ellos se regula lo ya previsto en el derogado artículo 139.3 de la LRJPAC, relativo al derecho de los particulares a ser indemnizados por lesiones derivadas de la aplicación de actos legislativos cuando así se establezca en la propia norma, si bien, en parte, la cuestión ya la encontramos en el Real decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea. Mientras que en el resto de los apartados anunciados se regula el derecho de los particulares a ser indemnizados por:

los daños infligidos por leyes declaradas inconstitucionales<sup>11</sup>; y por los daños derivados de la aplicación de una norma contraria al derecho de la Unión Europea.

Esta nueva regulación es un avance significativo respecto aquella mantenida en la derogada la LRJPAC, donde la llamada «responsabilidad del Estado Legislador» sólo era pertinente si en la propia norma generadora del daño o perjuicio se contemplaba la indemnización. Es decir, era el propio órgano legislativo el facultado para decidir si la aplicación de dicha norma, de comportar un daño lesivo, generaba indemnización a quien no tenía la obligación de sufrirlo. Sin embargo, con la actual normativa, el legislador recoge expresamente la responsabilidad del estado legislador aun cuando la norma no contenga la previsión indemnizatoria. Siempre y cuando, se cumplan una serie de requisitos específicos, los que se suman a los generales exigidos para que sean factibles las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como son: a) que el daño sea efectivo; b) evaluable económicamente; c) individualizado en relación a persona o grupo de personas, en el entendido que el daño no puede afectar a una colectividad indeterminada, sino a determinados sujetos de la misma; d) en ambos casos el derecho prescribirá en el plazo de un año de la publicación.

Pues bien, el primer requisito específico es la obligada declaración de inconstitucionalidad<sup>12</sup> o de contrariedad al derecho de la Unión Europea de la norma en cuestión, siendo el

---

11. Sobre esta materia vid QUINTANA LÓPEZ, Tomás Alberto, «La responsabilidad patrimonial por la aplicación de normas con rango de Ley delaradas inconstitucionales», pags. 1.587 a 1.604 de la obra colectiva «Derecho administrativo e integración europea» Estudios en homenaje al profesor Jose Luis Martínez López-Muñiz. Tomo II, «El actuar de la administración pública y garantías de su efectiva legalidad» Reus, 2017, coordinado por Jose Carlos LAGUNA DE PAZ, Iñigo SANZ RUBIALES y Isabel María DE LOS MOZOS Y TOUYA.

12. No obstante en otros derechos como el colombiano se recoge la posible responsabilidad hasta del constituyente y así vid RUIZ OREJUELA, Wilson, *Responsabilidad del Estado Social de Derecho por los actos del Poder Constituyente*, Bogotá, ECOE ediciones, 2015

segundo, y que cierra el paso a muchos perjudicados, la exigencia al particular perjudicado que hubiera obtenido en cualquier instancia una sentencia firme desestimatoria contra la actuación administrativa que le ocasionó el daño, y que hubiera invocado en el proceso expresamente la inconstitucionalidad de la norma o su contrariedad al derecho de la Unión Europea.

Así, la indemnización procederá cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado inconstitucionalidad o infracción del derecho de la Unión Europea respectivamente, posteriormente declaradas. Por consiguiente, se exige el agotamiento de todas las vías de impugnación existentes.

Además de estos requisitos, francamente limitativos, se establece para el caso de la norma contraria al derecho de la Unión Europea, otros requisitos igualmente, o todavía, restrictivos: a) que la norma tuviera por objeto conferir derechos a los particulares, no se especifica si la norma que confiere el derecho debe ser la española o la europea; b) que el incumplimiento estuviera suficientemente caracterizado; y c) que exista una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el derecho de la Unión Europea, y el daño sufrido por el particular.

Esta innovación, consistente en la regulación positiva de la responsabilidad del Estado legislador —denominada así por la doctrina clásica—, más allá de cuando esté prevista por la propia Ley, es altamente positiva, creando seguridad jurídica en situaciones que ya se daban, y se reclamaban, antes de que se positivizaran con la aprobación de la LRJSP. Ahora bien, no nos engañemos, no lo es, por el contrario, que esta responsabilidad se haya limitado a unos contados supuestos, ya que el hecho de exigir haber litigado previamente a la declaración de inconstitucionalidad o de contrariedad al derecho de la Unión obteniendo sentencia firme desfavorable, y el haber obtenido una declaración por sentencia de «inconstitucionalidad» y/o contrariedad al derecho de la Unión Europea, puede tener un efecto negativo con el incremento de la litigiosidad cautelar,

amén de limitar los supuestos que anteriormente, por jurisprudencia, ya reconocían la posibilidad de reclamar ante una responsabilidad del estado legislador.

En efecto, si bien la LRJSP afirma innovar al regular y positivizar la figura de la «responsabilidad del Estado legislador», lo cierto es que esta acción de resarcimiento ya venía siendo reconocida y permitida por nuestros más altos Tribunales, y de forma más amplia a la que ahora se regula.

El artículo 9.3 de la CE al regular lo siguiente: «la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» garantiza, entre otros, «el principio de responsabilidad de las Administraciones públicas», principio de responsabilidad administrativa que incluye todos y cada uno de los poderes públicos, incluido el poder legislativo y que alcanza a todos los tipos, patrimonial, civil, penal etc.,

Por su parte el artículo 139 de la LPAC, que ya hemos transcrito al inicio de nuestra exposición dándola aquí por reproducida, establecía los requisitos que deben cumplirse para que pudiera entenderse que nos encontramos ante en un supuesto de responsabilidad.

Como afirma MARTÍN REBOLLO «no hay acción política sin responsabilidad, aunque ésta no sea siempre de orden patrimonial la responsabilidad no es más que la contrapartida, el reverso, la otra cara de las actuaciones de los Poderes Públicos, ya se trate del legislativo, ejecutivo o judicial, en cualquiera de las secuelas negativas de su acción».<sup>13</sup>

En efecto, a pesar de que el artículo 9.3 de la CE, en lo que se refiere a responsabilidad patrimonial del Estado legislador, no gozaba hasta la fecha de desarrollo normativo, y a pesar de

---

13. MARTÍN REBOLLO, L., «Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones», *Anuario de la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 4, 2000, pág. 300.

ser conocedores que las Leyes pueden y deben ser cambiantes no siendo posible ni viable indemnizar por cada modificación legislativa, ello no es razón suficiente para excluir toda responsabilidad por cualquier actuación del estado legislador, ya que esto sería lo mismo que permitir su actuación legislativa con total impunidad pudiendo modificar a su antojo cuantas situaciones o derechos ya hubiese creado u otorgado, permitiéndole resolver y cesar cualquier expectativa de derecho sin tener en cuenta los perjuicios económicos y morales que podrían comportar a personas que de buena fe y actuando bajo el principio de seguridad jurídica habían realizado actuaciones cambiado su modo de vida en atención a tales expectativas.

En palabras de GALLARDO CASTILLO<sup>14</sup> «el Estado de Derecho que la CE reconoce exige respeto al principio de seguridad jurídica, y reclama la figura de un legislador más escrupuloso a la hora de reformar sus producciones normativas anteriores; y lo que es más importante: al mismo tiempo que asegura el imperio de la Ley y, impone desmontar el mito de su soberanía. (...) En primer lugar es preciso advertir que la efectividad de los constitucionalizados principios de seguridad jurídica e irretroactividad de las normas no sería lícita alcanzarla a través de la petrificación del ordenamiento jurídico. O más rotundamente el mantenimiento indefinido de cuanto queda establecido en una norma. La ley es esencialmente cambiante. La cuestión está en armonizar adecuadamente esta posibilidad de modificación normativa con el mínimo de justicia material en que se sustenta y por el que se justifica, en buena medida, la proclamación constitucional —art. 9.3 CE— de los mencionados principios de seguridad jurídica e irretroactividad y responsabilidad de los poderes públicos. (...) En segundo lugar, si se parte de esta afirmación de principio está claro que la cuestión se centra en determinar si existe un derecho a ver com-

---

14. GALLARDO CASTILLO, M<sup>a</sup> Jesús «La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas» Revista Estudios Socio-Jurídicos, Vol. 1, N<sup>o</sup>. 2, 1999, págs. 42-59.

pensado el detrimento patrimonial que sufre el jubilado anticipadamente; detrimento que se debe —hay que advertirlo— no ya a la anticipación de la edad de jubilación, sino a la diferencia entre las retribuciones activas y pasivas, al no incluir estas últimas los complementos».

Por tanto, tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido el derecho indemnizatorio y la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado por sus actos de aplicación de una Ley posteriormente declarada inconstitucional o contraria al derecho de la Unión Europea, así como la responsabilidad patrimonial del Estado que deriva por los actos dictados en aplicación de una Ley que, pese a redactarse de manera clara y precisa, no tener formalmente carácter expropiatorio, y no contener en su redactado los supuestos de indemnización, han modificado repentinamente una situación anterior creada también por una norma que ha servido de respaldo a la planificación económica de una serie de personas que ahora ven truncadas sus expectativas. En estos supuestos, y como consecuencia de una reforma legislativa, los afectados ven cómo determinadas situaciones en cuya permanencia confiaban legítimamente, se ven repentinamente alteradas, lo que al entender de los Tribunales comporta una vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima.

En estos casos, como afirma ALVAREZ BARBEITO es precisamente la seguridad jurídica «(...) en la que tendría cabida el principio de confianza legítima al que reiteradamente alude tanto nuestro Tribunal Supremo como el Consejo de Estado Español, el argumento que en varias ocasiones ha servido como fundamento para justificar la exigencia de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador. (...) La rápida evolución e innovación que caracterizan hoy a la economía obligan constantemente al legislador a dar respuesta a las nuevas situaciones con el afán de adaptar sus sistemas financieros. En estos casos parece que la modificación normativa provocada por la necesidad de adopción a los cambios socioeconómicos sobrevenidos no debería afectar a la seguridad jurídica, sino que más bien deberían entenderse como una exigencia de la

misma. Tal y como ha señalado el TC «el principio de seguridad jurídica no puede eruirse en valor absoluto por cuanto daría lugar la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y progreso. (...) En estos casos, los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima han servido en múltiples ocasiones como fundamento para justificar la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, pretensión que ha sido atendida en varias ocasiones por nuestros tribunales. A la vista de la jurisprudencia existente al respecto, y aunque no es posible establecer un catálogo cerrado de supuestos en los que debe prosperar la acción de condena patrimonial al Estado legislador, se desprende que la violación de la confianza legítima de los ciudadanos se habrá producido cuando una norma jurídica establece una situación *ex novo* que sorprende las expectativas razonablemente fundadas de los ciudadanos en la conservación de una situación creada por una norma anterior que, repentinamente y sin la adopción de medida transitoria alguna, se modifica sorprendiendo a la persona o grupos de personas que experimentan un daño efectivo que no tienen la obligación jurídica de soportar».<sup>15</sup>

De igual forma se han pronunciado nuestros tribunales, afirmando que «(...) que no puede descartarse que pueda existir responsabilidad, aun tratándose de actos legislativos, cuando la producción del daño revista caracteres lo suficientemente singularizados e imprevisibles como para que pueda considerarse intermediada o relacionada con la actividad de la administración llamada a aplicar la ley».<sup>16</sup>

---

15. ALVAREZ BARBEITO, P., «La responsabilidad patrimonial del estado legislador: especial referencia a la vulneración del derecho comunitario», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 8, 2004, págs. 64-65.

16. STS de 12 de julio de 1999. En la citada sentencia se detalla la doctrina seguida aludiendo a: «(...) la Sentencia de 5 de marzo de 1993 (RJ 1993\1623) de esta misma Sala, cuya doctrina ha sido seguida por la de 27 de junio de 1994

Por tanto, la jurisprudencia afirma que sólo cabe apreciar responsabilidad cuando se producen daños o perjuicios en virtud de actos de aplicación de las leyes y existe un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos que pueden considerarse afectados de manera especial por las actuaciones administrativas anteriores o concomitantes con la legislación aplicable. Para examinar si esto es así, se utilizan varios criterios: «(...) Entre ellos reviste singular interés el relacionado con la observancia del principio de buena fe en las relaciones entre la administración y los particulares, la seguridad jurídica y el equilibrio de prestaciones. Estos conceptos, utilizados por las sentencias de esta Sala últimamente citadas, están estrechamente relacionados con el principio de confianza legítima, un principio que aparecía ya consagrado en el Código de procedimiento administrativo de la República popular de Polonia, de 14 de julio de 1960 (artículo 6), según tuvo ocasión de recordar este Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de septiembre de 1990 (RJ 1990\7285); que luego se incorpora al Derecho de la Comunidad Europea por vía de creación jurisprudencial [Sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, de 13 de julio de 1965 (asunto 111/1963, Lemer-Werke)]; y que en Derecho interno español se encuentra positivizado desde 1990 [Ley Foral Navarra 6/1990, de 2 de julio de 1990) (art. 1)],

---

(RJ 1994\4981), aun reconociendo que la eliminación de los cupos de pesca exentos de derechos arancelarios derivados del Tratado de Adhesión a la Comunidad Europea podía considerarse producido «incluso, y más propiamente, como consecuencia de las determinaciones del poder legislativo», reconoció en el caso allí enjuiciado la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado, por apreciar que los particulares perjudicados habían efectuado fuertes inversiones —que se vieron frustradas— fundados en la confianza generada por medidas de fomento del Gobierno, que a ello estimulaban, plasmadas en disposiciones muy próximas en el tiempo al momento en que se produjo la supresión de los cupos, de tal suerte que existió un sacrificio particular de derechos o al menos de intereses patrimoniales legítimos, en contra del principio de buena fe que debe regir las relaciones de la administración con los particulares, de la seguridad jurídica y del equilibrio de prestaciones que debe presidir las relaciones económicas».

y que luce ahora en la LRJ-PAC (art. 3) a partir de la reforma que ha llevado a cabo la Ley 4/1999. Pues bien, este principio de la confianza legítima puede comportar la anulación y, cuando menos, obliga a responder en el marco comunitario, de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento (...).<sup>17</sup>

Pero, además, la jurisprudencia considera que deviene precedente la indemnización «concurren cuantos requisitos exige nuestro ordenamiento para dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, éste es daño, no causado por fuerza mayor, efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que es consecuencia directa, (nexo causal), de los concretos actos que se aducen y que hemos examinado como determinantes de la lesión patrimonial».<sup>18</sup>

Por tanto, con anterioridad a la aprobación de la LRJSP, y más allá del supuesto regulado por el artículo 139 de la LRJPAC, tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocían la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, cuando la aplicación de la normativa comportaba unos daños o perjuicios que el ciudadano no tenía el deber de soportar y un sacrificio patrimonial singular de derechos, de interés legítimos —incluidas las expectativas de derecho—, en los términos sentados por las Sentencias del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio; 99/1987, de 11 de junio y 70/1988, de 19 de abril.<sup>19</sup>

---

17. STS de 12 de julio de 1999.

18. STS de 5 de marzo de 1993.

19. Dictadas precisamente en materia de función pública y referidas a los llamados derechos debilitados o expectativas de derecho que según las meritas sentencias del Tribunal Constitucional pueden dar igualmente lugar a un derecho de indemnización en contra del principio de buena fe y confianza legítima que debe regir las relaciones entre la Administración y los administrados.

El Tribunal Supremo entendía que existía esta contradicción y vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima en aquellos supuestos en que el cambio normativo sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica, sin las debidas medidas correctoras o compensatorias, comportase la perdida de situaciones económicas habituales y estables generadoras de esperanzas fundadas en mantenimiento.

Así que, atendiendo a la falta de desarrollo normativo del artículo 9.3 CE en lo que se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, fueron nuestros Tribunales los que delimitaron los requisitos que debían cumplirse para entender que nos encontrábamos ante un supuesto de responsabilidad del Estado legislador, y los que podríamos delimitar en los siguientes: a) que la alteración normativa haya sido sorpresiva; b) que la alteración normativa haya sido sin conocimiento anticipado; c) que la alteración normativa lo haya sido sin capacidad de previsión para adoptar medidas; d) que la Ley no prevea medidas transitorias en su aplicación; e) que la Ley no prevea medidas correctoras o compensatorias por la aplicación de la misma.

Podemos pues afirmar, que con carácter previo a la regulación de la presente innovación por la LRJSP, la responsabilidad del Estado legislador reconocida por el artículo 9.3 de la CE, que implica que los administrados puedan ser indemnizados por los daños sufridos a consecuencia de la actividad legislativa del Estado, ya se estaba aplicando y/o podía ser objeto de reclamación por los ciudadanos, al menos en determinados supuestos singulares y siempre que se cumplieran los requisitos que nuestros Tribunales delimitaron como esenciales para el reconocimiento de la misma.