

LECCIÓN 13

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (II): LA REPARACIÓN PATRIMONIAL Y SUS IMPLICACIONES¹

José Vida Fernández

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad Carlos III de Madrid

Modelo de
reparación
integral

Sumario:

13.1. La reparación de la lesión patrimonial.

13.1. LA REPARACIÓN DE LA LESIÓN PATRIMONIAL

§ 150. Una vez examinado el modelo de responsabilidad patrimonial de la Administración regulado en nuestro ordenamiento, como un sistema de responsabilidad objetiva y directa, procede estudiar la extensión y alcance de la **indemnización** destinada a reparar la lesión, así como el modo de hacerla exigible a través de la llamada **acción de responsabilidad** patrimonial.

Nuestro sistema de responsabilidad patrimonial consagra un amplio **modelo de reparación** que alcanza la totalidad de los daños producidos. Así parece desprenderse implícitamente de lo dispuesto en el artículo 34.2 de la LRJSP que se remite a las diferentes legislaciones especiales a efectos de valorar los diferentes tipos de daños resarcibles. Y, con toda claridad, lo ha expresado la jurisprudencia al proclamar el “principio de reparación integral” que exige que se establezca una indemnización que “equivalga” al daño producido².

En palabras del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, «*la indemnización debe dejar “indemne” a la víctima del daño injusto, debe procurar una reparación integral del*

¹ Actualizado en abril de 2017.

² Así, la STS de 4 de mayo de 1995, afirma que «*es doctrina legal, recogida, entre otras, en nuestras sentencias de fecha 2 de julio de 1994 y 11 de febrero de 1995 que la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración debe cubrir todos los daños y perjuicios producidos sufridos hasta conseguir la reparación integral*».

detrimento que dicho daño ha supuesto para su patrimonio, debe restituir éste en su pleno valor anterior al suceso dañoso, debe cubrir, por tanto, todos los “daños y perjuicios” sufridos, “en cualquiera de sus bienes o derechos” como decía el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (y hoy repite el artículo 139.1 LRJPAC)».

En consecuencia, concuerdan doctrina y jurisprudencia en que la regla es la de la **indemnidad o reparación integral**, que implica la de la necesaria reparación de todos los daños y perjuicios ocasionados efectivamente, incluyendo tanto el daño emergente (el detrimento patrimonial ocasionado), como el lucro cesante (el beneficio o la ganancia dejada de percibir), según dispone el artículo 1106 del Código Civil³.

Además, debe tenerse presente que la legislación vigente no limita la obligación de indemnizar a los “bienes, derechos e intereses patrimoniales legítimos” (como hacía el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa), sino que lo extiende al resarcimiento de la lesión “que los particulares sufran en sus bienes o derechos siempre que sean susceptibles de ser evaluados económicamente” (artículo 32.1 LRJSP). Basta que el daño sea susceptible de valoración económica, por lo que quedan comprendidos tanto los daños materiales, como los morales⁴.

³ Conforme a dicho precepto *«la indemnización de daños y perjuicios comprende, no sólo el valor de la pérdida que hayan sufrido, sino también el de la ganancia que haya dejado de obtener el acreedor». De igual modo, el artículo 115 de la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con las ocupaciones temporales de bienes, dispone que la indemnización comprenderá, no solo “los perjuicios causados en la finca o gastos que suponga restituirla a su primitivo estado”, sino también “los rendimientos que el propietario hubiere dejado de percibir por las rentas vencidas durante la ocupación».*

Sin embargo, el lucro cesante no alcanza las meras expectativas de ganancias dudosas o hipotéticas y exige la correspondiente prueba. Como declara la STS de 24 de marzo de 2004, *«en todo caso, la indemnización por el lucro cesante requiere demostrar que se ha producido, de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes...quedan excluidas de aquel concepto las meras expectativas o ganancias dudosas o hipotéticas, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que no computa las dejadas de percibir que sean posibles pero derivadas de resultados inseguros, pues difícilmente puede entenderse probado, en este caso, la existencia de un lucro cesante indemnizable».*

⁴ Como declara el Fundamento Jurídico Tercero de la STS de 17 de noviembre de 1990 (Ar. 9172) *« La jurisprudencia de esta Sala posterior a la Constitución -ad exemplum, SS de 16 de julio*

§ 151. Para **calcular la indemnización**, el artículo 34.2 LRJSP se remite a los **criterios de valoración** establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables “ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado”, criterio que decae cuando los criterios legales de valoración lo excluyen expresamente.

Ello ha llevado a valoraciones jurisprudenciales esencialmente casuísticas, que respecto de los daños materiales atiende preferentemente al valor real de los bienes (STS de 3 de marzo de 1986); respecto de los daños corporales (lesiones físicas y psíquicas y muerte) toma en cuenta módulos valorativos empleados en los restantes órdenes jurisdiccionales (especialmente los establecidos al amparo de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación de seguros privados y el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba del Texto Refundido de la Ley de responsabilidad civil y seguro de circulación en vehículos a motor), junto con criterios de equidad; y que en el caso de daños estrictamente morales carece de una línea clara⁵.

de 1984, 7 de octubre y 1 de diciembre de 1989- viene interpretando más ampliamente el expresado precepto legal -que se corresponde con el artículo 133 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, respecto a los supuestos a que se refieren los artículos 120 y 121 de esta Ley- dando al concepto de lesión resarcible su más exacto sentido que comprende no sólo los perjuicios económicos concretos, evaluables e individualizados, que producen un detrimento en el patrimonio del reclamante, sino las lesiones físicas o mentales y los sufrimientos causados por el acto u omisión resarcible (daños morales), de manera que la reparación alcance todas las consecuencias producidas por el funcionamiento de los servicios públicos en la esfera del individuo afectado que no deben ser soportadas por él y sí por la Administración, que asegura aquellos servicios en el cumplimiento de sus fines».

⁵ PAREJO ALFONSO, L. *Derecho Administrativo*, Ariel, Madrid, 2003, pág. 884. La jurisprudencia del Tribunal Supremo en este campo destaca que la valoración de los daños de esta naturaleza “escapa a toda objetivación medible” (STS de 2 de febrero de 1990, Ar. 743) y se remite a los módulos valorativos de otros órdenes jurisdiccionales, la edad de los afectados, sus expectativas y trayectoria profesionales, la equidad y, en suma, la prudencia del propio Tribunal (SSTS de 18 de febrero de 1980, Ar. 735; 18 de julio de 1983, Ar. 4065 y de 18 de marzo de 1985, Ar. 2635). Por eso se acude en casos de daño moral a cantidades a tanto alzado que abarquen la totalidad del daño producido huyendo de módulos cuantitativos rígidos.

§ 152. La cuantía de la indemnización debe calcularse con referencia al **día en el que se produjo el daño**, pero debe actualizarse conforme al índice de precios al consumo y con los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, que se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria (artículo 34.3 LRJSP).

Dicha regla sobre el momento de la valoración debe ser convenientemente modulada en el caso de los llamados daños continuados⁶. En tales casos el principio de reparación integral obliga, además, a adoptar las medidas para que los daños dejen de producirse⁷.

En cuanto a las **modalidades** en que puede ser satisfecha la indemnización, el artículo 34.4 LRJSP admite que se haga en metálico (bien en forma de cantidad determinada abonada por una sola vez, bien mediante pagos periódicos) o en especie. Pero el abono por una sola vez de cantidad determinada es el modo preferente de satisfacer la indemnización, exigiendo las otras modalidades que así venga justificado para lograr la reparación, que convenga al interés público y que exista, en todo caso, acuerdo con el interesado.

⁶ La STS de 22 de junio de 1995 declara que «...es necesario distinguir entre daños permanentes y daños continuados. Los primeros son aquellos en que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, en tanto que los segundos, los daños continuados, son aquellos que en base a una unidad de acto...se producen día a día de manera prolongada y sin solución de continuidad;...En los daños permanentes producido el acto causante el resultado lesivo queda perfectamente determinado y puede ser evaluado o cuantificado de forma definitiva, de tal manera que la agravación del daño habrá de provenir de un hecho nuevo. Por contra en los supuestos de daño continuado, al producirse día a día generándose un agravamiento paulatino sin solución de continuidad como consecuencia de un hecho inicial, nos encontramos con que el resultado lesivo no puede ser evaluado de manera definitiva hasta que no se adoptan las medidas necesarias para poner fin al mismo».

⁷ La STS de 23 de septiembre de 2002 (RJ 2003/12), declara que el principio de reparación integral exige no sólo indemnizar el valor de los daños producidos (en el caso de autos, derivados de filtraciones de agua en edificios), sino también adoptar cuantas medidas sean necesarias para que las filtraciones causantes de los daños no vuelvan a repetirse.

§ 153. La vía para exigir la reparación patrimonial, la denominada **acción de responsabilidad patrimonial**, viene regulada a lo largo de la LPACA como una reclamación administrativa de responsabilidad patrimonial, por cuanto tal acción se ha de ejercitar, en todo caso, y primero en vía administrativa.

La reclamación ha de presentarse ante el órgano competente de la Administración a la que se impute la lesión –el Ministro en el caso de la AGE o de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, o los que se dispongan para el caso de las Entidades de Derecho Público– siempre dentro del **plazo de un año**. Se trata de un plazo que el artículo 67.1 LPACA califica de prescripción –frente a la consideración de este plazo como de caducidad en el artículo 40.3 de la precedente LRJAE de 1957–, lo que significa que el plazo en la ley vigente admite la interrupción judicial o extrajudicial.

El **cómputo del plazo** ha suscitado algunas dudas interpretativas que se han venido saldando conforme a la interpretación más favorable al ejercicio de la acción. Así conforme al artículo 67.1 LPACA el plazo se inicia en el momento de producirse el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse el efecto lesivo, previéndose que, en caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo “empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”. En este punto adquiere toda su importancia la distinción antes señalada entre daños permanentes y continuados, puesto que en relación con estos últimos el daño no se consuma hasta la ultimación del proceso continuado de producción del daño y el plazo de prescripción no puede entenderse superado hasta transcurrido un año de la consumación⁸.

⁸ Como señalan las SSTs de 13 de mayo de 1997, Ar. 3645 y 23 de enero de 1998, Ar. 569, eso no puede significar que la reclamación no pueda efectuarse hasta dicho momento, pues ello conllevaría que el perjudicado debiese soportar estoicamente los daños que de manera continuada se le vienen produciendo sin solicitar su justa compensación al causante de los

El artículo 67.1 LPACA contiene otra regla aclaratoria sobre el cómputo del plazo que se refiere a los casos de responsabilidad derivada de la anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva

En estos casos, al margen de que dicha anulación no presupone el derecho a la indemnización, se dispone que el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva. Ello significa que, en tales supuestos, el recurrente podrá optar por acumular la petición de anulación en sede jurisdiccional con la pretensión indemnizatoria (lo que permite el artículo 31.2 LJCA) o esperar a obtener la anulación del acto o disposición en vía jurisdiccional y presentar, en su caso, la reclamación en el plazo de un año siguiente a la declaración de firmeza de la sentencia anulatoria.

Esa posibilidad de opción cabe también en los supuestos en los que se exija responsabilidad penal del personal al servicio de la Administración causante del daño, que podrá presentar en vía administrativa la responsabilidad patrimonial de la Administración con entera independencia del proceso penal, o acumular a la acción penal la de exigencia de la responsabilidad administrativa (art. 37 LRJSP). Solamente en el caso de que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial se suspenderán los procedimientos de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

§ 154. Con la única salvedad de la posibilidad de exigencia de responsabilidad penal a los agentes públicos causantes del daño a que se hará

mismos; nada obsta, por tanto, a que en un momento determinado se reclamen los daños y perjuicios hasta ese instante producidos, mediante la correspondiente evaluación, sin que ello comporte, salvo manifestación expresa en contrario, la renuncia a reclamar los que se originen en lo sucesivo, atendida su producción día a día de manera continuada y como consecuencia de un único hecho que no se agote en un momento concreto”.

referencia más adelante, la LRJSP y la LPACA mantienen la **unidad de régimen jurídico** en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el tipo de relación jurídica, pública o privada, de que derive la actuación imputable a la Administración. Como expuso LEGUINA VILLA, tras la reforma de la LRJPAC en 1999, nuestro ordenamiento consagra una triple unidad: a) de régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que es siempre una cuestión jurídico-administrativa, aun cuando la relación material de la que traiga causa tenga naturaleza jurídico-privada; b) de procedimiento, que es siempre, de forma consecuyente, procedimiento administrativo; y c) de orden jurisdiccional competente para conocer en sede judicial de dicha responsabilidad, que es siempre el contencioso-administrativo.

§ 155. Existen a dos procedimientos administrativos –general y simplificado– para determinar, en su caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración, que como se verá, no son verdaderamente independientes. Estos procedimientos se desarrollan a lo largo de la LPACA por lo que se necesario ir identificando las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en la regulación de los distintos aspectos del procedimiento administrativo común.

Lo usual es que el procedimiento **se inicie** mediante reclamación que deberá reunir los requisitos comunes a todas las solicitudes a que se refiere el artículo 66 LPACA (identificación del interesado; identificación de medio electrónico o lugar a efecto de notificaciones; hechos, razones y petición; lugar y fecha; firma; y órgano o unidad administrativa a la que se dirige), a las que habrá que añadir la concreción de las lesiones producidas, la relación de causalidad de las mismas con el funcionamiento del servicios público, la evaluación económica de la responsabilidad y el momento en el que la lesión

efectivamente se produjo, acompañando cuantos documentos apoyen al pretensión y solicitando la práctica de las pruebas que se estimen pertinentes.

La Ley admite también que el procedimiento se pueda iniciar **de oficio**, como cualquier otro procedimiento administrativo (por iniciativa propia del órgano competente, orden superior, petición razonada de otro órgano o denuncia), hipótesis loable pero de escasa aplicación. En tal caso, el acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo (art. 65.2 LPACA). Debe tenerse en cuenta que el procedimiento iniciado se instruirá aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.

§ 156. Admitida la reclamación, el procedimiento se **impulsa de oficio** en todos sus trámites realizándose por el instructor los actos de instrucción y comprobación que se consideren pertinentes, entre ellas la práctica de las pruebas solicitadas por el interesado y la solicitud de los informes que se consideren precisos.

En concreto resulta preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión (art. 81.1 LPACA). Una vez desarrolladas las actuaciones de instrucción del procedimiento y antes de dictar la propuesta de resolución se abre un trámite de audiencia al interesado por plazo entre diez y quince días. Y redactada la propuesta de resolución, en aquellos casos en que la reclamación de cuantía igual o superior a 50.000 euros o la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, que deberá emitirse en el plazo de dos meses y

pronunciarse sobre la existencia o no relación de causalidad y en su caso sobre la valoración del daño, la cuantía de la indemnización y el modo de hacerla efectiva.

§ 157. La **resolución** que ponga fin al procedimiento deberá ser motivada, ajustarse a lo dispuesto en el artículo 88 LPACA y pronunciarse necesariamente sobre la resolución de causalidad, la lesión, la valoración del daño y los criterios empleados para su cálculo (art 91.2 LPACA). La resolución pone fin a la vía administrativa en todos los casos, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica sustantiva que le sirva de base (artículo 114.1 e) LPACA).

El procedimiento puede concluir también mediante acuerdo de terminación convencional que puede proponer el órgano competente para resolver a propuesta del instructor del expediente o del interesado. Y si hay acuerdo la propuesta debe ser sometida al dictamen del Consejo de Estado, cuando su intervención sea preceptiva, antes de que se dicte la resolución.

El plazo máximo para la finalización del procedimiento es de seis meses, transcurrido el cual sin haberse dictado la resolución que lo ponga fin, podrá entenderse desestimada la reclamación administrativa por silencio negativo (art. 91.3 LPACA).

§ 158. El **procedimiento simplificado** constituye, en realidad, una variante del procedimiento general.

Una vez iniciado éste, y siempre antes de realizarse el trámite de audiencia, el instructor podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado, cuando entienda 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.

Dicha decisión, meramente facultativa de la Administración, que no impide que se pueda volver a la procedimiento general, implica aplicar la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común previsto en el artículo 96 LPACA. Esta tramitación simplificada conlleva, por un parte, la reducción del plazo de alegaciones en el trámite de audiencia a cinco días, mientras que se solicita el dictamen del Consejo de Estado u órgano equivalente –de resultar preceptivo–, acompañada de una propuesta de resolución que, de no considerarse adecuada, da lugar a la vuelta a la tramitación por el procedimiento ordinario. Por otra, se reduce el plazo máximo para terminar el procedimiento a treinta días, transcurrido el cual sin dictarse resolución el interesado podrá entender desestimada su reclamación de responsabilidad patrimonial. Durante el plazo de alegaciones el interesado puede proponer igualmente que se ponga fin al procedimiento mediante acuerdo convencional.

§ 159. Agotada la vía administrativa se puede interponer contra la resolución expresa o contra la desestimación presunta por silencio de la reclamación, **recurso contencioso-administrativo**. La competencia jurisdiccional sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial es hoy exclusiva de este orden jurisdiccional, tanto si la lesión indemnizable se ha producido en relación con una actuación de la Administración en régimen de derecho público o privado (artículo 114.1 e) LPACA y 35 LRJSP).

La jurisprudencia es unánime hoy en manifestar que *“no resulta posible, tras la promulgación de la LRJPAC, demandar la responsabilidad patrimonial de la Administración en otro orden jurisdiccional que no sea el contencioso-administrativo, esto es, se ha producido la unificación jurisdiccional”*⁹.

⁹ STSJ de Cantabria, de 13 de febrero de 2004 (JUR 2004\62569). Continúa declarando esta sentencia que: “En efecto, este concreto aspecto, ha sido clarificado por dos normas posteriores, de un lado, la LO 6/1998, de 13 julio modifica el art. 9.4 de la LOPJ, cuya nueva redacción establece, en referencia al ámbito de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa que: «Conocerán asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la

Así pues, el criterio de la Ley no admite dudas en este punto: no cabe reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración ni ante el orden civil, ni el social o cualquier otro. Así lo proclaman el artículo 24.1 de la LOPJ y el artículo 2 de la LJCA, incluso si existen particulares o entidades privadas codemandadas (aseguradoras) que deben ser demandadas también ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo¹⁰

La unidad jurisdiccional sólo conoce una excepción: el ejercicio de una **acción penal** por la actuación de un agente público en el que cabe formular en esta vía la exigencia de responsabilidad civil derivada de delito. Como establece el artículo el artículo 37.1 LRJSP «*La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente*». Para tal supuesto

naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive. Si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión de resarcimiento ante este orden jurisdiccional.» .Por su parte el Art. 2 e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, LJCA, incluye dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa: "La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandada aquélla por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social".

¹⁰ Como recuerda la Sentencia de la STS de 9 de mayo de 1989 (Ponente Excmo. Sr. Francisco González Navarro, RJ 1989\4487) "hay que rechazar cualquier interpretación que la Administración queda siempre libre de responsabilidad por los daños causados a tercero en virtud de la actividad del concesionario...especialmente cuando el tercero es extraño tanto a la relación concesional como a las relaciones de concesionaria con usuario....la cláusula contractual podrá hacerse valer por la Administración para repetir frente al concesionario, pero no para eximirlo del pago de la indemnización a tercero perjudicado".

En este mismo sentido, la SAN de 29 de octubre de 2002 (RJCA 2002\228) declara que la responsabilidad de la Administración no se puede excluir porque ésta tenga contratado el mantenimiento de las vías públicas: "No cabe apreciar que exista una falta de legitimación pasiva de la Administración por el hecho de que el servicio de mantenimiento, limpieza y conservación de la carretera lo tenga contratado con una empresa particular. La responsabilidad que se plantea y exige a la Administración en este recurso no puede ser desviada hacia terceros. La petición de indemnización que se reclama tiene un origen y fundamento extracontractual y se ejerce frente a la Administración, que tiene encomendada la titularidad y la gestión del servicio vial. La empresa encargada de la limpieza asume una función instrumental que le es asignada contractualmente por la Administración que es la prestadora del servicio público; sin perjuicio claro está, de que la Administración demandada pueda exigir la responsabilidad que proceda a la empresa encargada del mantenimiento en virtud de lo pactado con ésta".

establece el artículo 37.2 que la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan (salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial).

En consecuencia, el ejercicio de la acción penal no excluye la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de que no quepa duplicidad indemnizatoria –si se reconoce la responsabilidad de la Administración en la vía administrativa o contencioso-administrativa se excluye la responsabilidad derivada de delito y viceversa–.

§ 160. Como se ha expuesto con anterioridad, nuestro sistema parte de la **responsabilidad patrimonial directa** de la Administración, tanto si la lesión resarcible es imputable al funcionamiento de los servicios públicos abstractamente considerados, como si es posible identificar al agente público responsable y éste ha actuado con culpa o negligencia. Por eso dispone el artículo 36.1 LRJSP que el afectado ha de exigir directamente a la Administración la indemnización de los daños y perjuicios causados, sin que le sea posible reclamársela a las autoridades administrativas o al personal a su servicio.

No tiene siquiera la posibilidad de opción, admitida en nuestra legislación histórica, por lo que, desde la perspectiva del particular, carece de relevancia que se trate de una actuación dañosa predicable de la actuación de los servicios o de la conducta culpable del agente público (lo que la doctrina del Consejo de Estado francés distinguió con las nociones de *faute de service* y *faute personnelle*).

Sin embargo, esa distinción sí tiene importancia para la Administración Pública. Dispone el artículo 36.2 LRJSP que la Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, **exigirá de oficio de sus**

autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

Por lo tanto, la responsabilidad directa de la Administración es compatible con la exigencia de responsabilidad al agente público que haya actuado con culpa o negligencia graves. No se trata de una posibilidad u opción discrecional, sino de una obligación de la Administración, puesto que la Ley impone que en tales casos ésta “exigirá” la responsabilidad patrimonial al agente causante. Y deberá hacerse mediante el correspondiente procedimiento que la Administración incoará de oficio, sin posibilidad alguna para el particular de instarlo.

El propio artículo 36.2 LRJSP establece que para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros criterios, el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso. Y el apartado tercero de este artículo dispone que igual responsabilidad se exigirá al agente culpable cuando se hubieren causado daños y perjuicios a los bienes y derechos de la Administración, aunque no hubiere terceros perjudicados.

Se trata, por tanto, una **acción administrativa de regreso** para exigir la responsabilidad patrimonial a la autoridad o funcionario que actuó con dolo, culpa o negligencia graves, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que quepa exigir al agente cuando su conducta sea constitutiva de infracción administrativa, conforme a la legislación de funcionarios y empleados públicos.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- [Constitución Española.](#)
- [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.](#)

- [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.](#)

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 8ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2015, Lección 24 o bien;
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Derecho Administrativo*, vol. 1, Iustel, Madrid, 2009, Capítulo XXII.

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA:

- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, 6ª ed., Civitas-Thomson Reuter, 2012.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás: *Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, 2ª ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.
- VV.AA. *Memento Responsabilidad Patrimonial de la Administración 2014-2015*