

# La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública

Benito Sánchez Gómez

*Profesor Tutor Centro Asociado UNED. Algeciras.*



## I. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, en sus diversas modalidades de Administraciones Territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), Institucionales y Corporativas, es una conquista que surge de la implantación del denominado Estado de Derecho.

El sometimiento del Estado al Derecho o al Ordenamiento Jurídico, propicia que la Administración, a quien se confía una actividad o función servicial, responda de las lesiones que el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, puedan producir en el patrimonio de los ciudadanos.

Ello nos obliga a detenernos, aunque sea brevemente en el examen de los orígenes y concepto actual del denominado Estado de Derecho y una aproximación de lo que se entiende hoy por Administración o Administraciones Públicas.

## II. EL ESTADO DE DERECHO

El Estado de Derecho, en la concepción actual y que se proclama en el artículo 1º de la Constitución vigente española, no es la consecuencia de la aplicación exclusiva de una doctrina jurídica, ni un acontecimiento histórico aislado. Estimo que en el devenir histórico, los pueblos con mayor o menor intensidad han ido conquistando parcelas de poder al soberano de turno, y sin duda es la Carta Magna inglesa la que marca el inicio de una claudicación impuesta al soberano absoluto ante los representantes del pueblo. Se suceden acontecimientos tales como las revoluciones inglesas de 1.642 y 1.648, la independencia de los Estados Unidos de América, cuyos iniciales trece estados, aprueban en 1.787 su Constitución, que según el profesor Jacques Pirenne “aparece como una de las más grandes realizaciones políticas que ha conocido la historia”; la Revolución Francesa que supone el fin del absolutismo, con el legado de la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 26 de Agosto de 1.789, y cuyas ideas renovadoras, darán lugar al movimiento Constitucional que aparece a finales del XVIII y se consolida en el siglo XIX.

Doctrinalmente “El Contrato Social”, de Juan Jacobo Rouseau, que aparece en 1.762, y el “Espíritu de la Leyes” de Montesquieu, que se publica en Ginebra en Noviembre de 1.784, constituyen las aportaciones más importantes a las nuevas formas políticas, que acaban con el poder absoluto, cimentando lo que hoy entendemos por Estado de Derecho. La doctrina de la división de poderes del Estado, formulada por Montesquieu, es fundamental, y podemos afirmar que Estado de Derecho significa, sobre todo, que desde un núcleo de poder central y único, se desgajan otros poderes, y que estos poderes (el legislativo, el ejecutivo y el judicial) deben tener contornos muy definidos y deslindados. Estado de derecho significa un Estado cuya configuración no permite un poder absoluto, sino poderes limitados y equilibrados, y como sostiene Duverger la influencia del Derecho sobre el poder se ejerce en una triple vertiente: en primer lugar, el Derecho es organización del Poder; en segundo lugar el Derecho legitima al Poder; y en tercer lugar, el Derecho es garantía contra el Poder.

Y así el Estado de Derecho, según se acuña en nuestra Constitución vigente y de acuerdo con Jiménez Blanco Carrillo de Albornoz, se caracteriza, entre otras cosas, por el dato de que el segundo poder (el ejecutivo), está rigurosamente atrapado entre el primero (el legislativo) y el tercero (el judicial), teniendo como premisa fundamental la vigencia y vigilancia del cumplimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos, que la propia Constitución regula.

El poder Ejecutivo, encarnado en el Gobierno de la Nación, está estrechamente vigilado por los otros dos poderes, lo que evita la tentativa de un gobierno absoluto y tiránico.

## III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Normalmente por la Administración Pública, se entiende como la acción de Gobierno que Estado y demás Entes Territoriales e Institucionales realizan para el cumplimiento de los fines que dimanen del ordenamiento jurídico. Sin embargo, es difícil

encerrar en una definición clasificadora lo que en Estado de Derecho, se entiende por Administración Pública; y ello es así porque no solamente el Poder Ejecutivo del Estado administra, sino que también lo hacen las Comunidades Autónomas, las Provincias y los Municipios y otras personas jurídicas públicas de carácter institucional, e incluso corporativos según algunos autores.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, nos da una definición positiva, al caracterizar la Administración como “acción del Gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de la leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado”. En opinión del profesor Garrido Falla, esta definición es bastante aceptable, ya que se confían a la Administración, no solo las funciones de aplicar y cumplir las leyes, finalidad principal del Poder Ejecutivo sino también las de dictar disposiciones (vía reglamentaria) y resolver reclamaciones (juzgar).

Yo también destacaría que la Administración Pública, tanto estatal, como en otros niveles, ostenta la representación de esas Instituciones, y constituye el referente al que el ciudadano ha de acudir en la mayoría de las relaciones jurídicas, que se suscitan y sobre todo cuando se trata de ejercitar pretensiones de exigencia de responsabilidad patrimonial, como seguidamente veremos.

#### IV. LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Carrasco Prados, sostiene que “el imperativo de que la Administración (Administraciones) repare los perjuicios que su actividad cause en el patrimonio de los ciudadanos goza hoy del suave atractivo de lo evidente”. Evidencia que tiene su apoyo legal en lo dispuesto en el artículo 106.2 de la vigente Constitución española, al sancionar:

“Los particulares 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 en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Y en desarrollo del mandato constitucional el artículo 139 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, reitera el derecho de los particulares a ser indemnizados, si bien amplía los supuestos de lesión, en los casos del funcionamiento anormal de los servicios públicos.

La primera consideración que se nos antoja, a la vista de esta regulación, es si solamente cabe imputación de responsabilidad, a las Administraciones Públicas, cuando se derivan solo del funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos, o por contra también puede exigirse responsabilidad por una actuación administrativa no integrada en un servicio público. Considero que tal responsabilidad puede exigirse, cuando la Administración al producir un acto administrativo, cause perjuicio a un particular o ciudadano; y así opino por cuanto el servicio público se configura, como una actividad de prestación y sabido es que la Administración además realiza las funciones de intervención y fomento. Entiendo que consagrada en nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad objetiva de la Administración Pública, siempre que su actuar, cause un perjuicio evaluable económicamente al particular, este podrá exigir su reparación. Así se deduce de la jurisprudencia más reciente y concretamente de la sentencia del Tribunal Supremo de 5 junio de 1.989, donde se extiende la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas a “toda actuación, gestión, actividad o tarea propias de la función administrativa que se ejerce, incluso por omisión o pasividad”.

Dado además que la responsabilidad patrimonial, puede perfectamente exigirse directamente a la Administración vamos a centrar nuestro estudio en el sistema de esta responsabilidad, en la que aparecen legitimadas pasivamente las Administraciones Públicas, sin olvidar:

Primero: Que las propias Administraciones Públicas pueden repercutir contra sus órganos de representación.

Segundo: Que puede así mismo exigirse responsabilidad penal y disciplinaria contra los mismos órganos.

Y teniendo en cuenta que las Administraciones Públicas actúan a través de personas físicas, su imputación se origina por las actuaciones de éstas. De ahí que nos interese conocer quiénes ostentan la representación de la Administración, cuyos actos u omisiones, pueden generar lesión en los patrimonios de los particulares susceptibles de reparación. Esas personas físicas que

actúan por y para las Administraciones Públicas, no solamente son los funcionarios en el concepto formal que se maneja en la legislación funcionarial, sino todo tipo de autoridades, empleados o contratados, y cualesquiera agentes que desempeñen, aunque sea de modo ocasional, esas funciones, hasta el supuesto límite del mero gestor oficioso o de facto (como resulta, por ejemplo, del artículo 119 del Código Penal). Doctrina que mantiene García de Enterría y acepta Parada Vázquez. Ello nos lleva a sentar:

1º).– Que las Administraciones Públicas, están sujetas directamente a responder de toda actuación que lesione intereses particulares.

2º).– Que esta responsabilidad se genera por los actos que realicen los agentes, en su más amplio sentido, de las propias Administraciones.

Hasta ahora la Jurisprudencia ha sido muy vacilante y dispar en esta interpretación; unas veces exigiendo que la misma se derive del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, en el estricto sentido de su concepción jurídica, otras excluyendo los denominados organismos autónomos creados por la propia Administración y extendiendo esta exclusión con mayor rigor en las denominadas Sociedades Públicas.

Considero, siguiendo al Profesor P. Bravo que cuando un Ente u Organismo está integrado en el denominado Sector Público, sus actuaciones deben estar sometidas al régimen de la responsabilidad administrativa, siendo la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer las acciones o pretensiones que puedan originarse.

Es preciso ensanchar, por aplicación directa de nuestro actual ordenamiento jurídico, el campo de la responsabilidad administrativa y sujetar a la misma las actuaciones de las Administraciones Estatal, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (Provincias y Municipios), así como de sus Organismos Autónomos y Sociedades Públicas. Se consigue así, una mayor seguridad jurídica de los ciudadanos, en su relación con la Administración Pública, ya que es más fácil y seguro reparar el daño causado vía administrativa, que por la vía civil, donde además del nexo causal, habrá que probar un tanto de culpa o negligencia imputable a los agentes de la Administración, ya que así lo exige el artículo 1902 del Código Civil, que literalmente dice:

“El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reponer el daño causado”.

Y además se consigue que las Instituciones, y a través de ellas las personas físicas que las representan, sean más responsables en la adopción de decisiones y acomoden con la debida diligencia y justicia el mandato que unos han recibido del pueblo, y otros su encardinación en el servicio de la propia colectividad.

De este modo, cuando los particulares sufran una lesión en su patrimonio y ésta sea consecuencia de una actuación administrativa, la Administración será directamente responsable del daño causado, sin perjuicio que la Administración repercuta contra sus agentes (Autoridades, funcionarios y personal a su servicio), el correspondiente cargo.

## V. – EL SISTEMA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En nuestro país, el artículo 106 de la derogada Ley de Régimen Local texto refundido de 24 de Junio de 1.995, inicia el camino de la responsabilidad directa de la Administración cuando los daños han sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos; la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de Diciembre de 1.954, en su artículo 121, caminando en este sentido, ya establece la fórmula de la responsabilidad directa, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, si bien referida a la materia específica que tal normativa regula.

También la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de Julio de 1957, en su artículo 40, legitima a los particulares para el ejercicio de acciones indemnizatorias, cuando sufran lesión en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o de la adopción de medidas no fiscalizadoras en la vía contenciosa.

Y con estos antecedentes, la vigente Constitución Española, consagra en el artículo 106.2, ya citado, la responsabilidad patrimonial de la Administración, como cauce adecuado para que los particulares, puedan ser reparados de toda lesión que sufran

en sus bienes y derechos, salvo las causas de fuerza mayor, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; el texto constitucional no distingue entre el funcionamiento normal y anormal de los servicios públicos.

La Ley 7/1985, de 2 de Abril de Bases del Régimen Local, insiste en la reponsabilidad directa de las Entidades Locales, de los daños y perjuicios causados a particulares en sus bienes y derechos como consecuencia de los servicios públicos, añadiendo "o de la actuación de sus autoridades, funcionarios y agentes", sometiéndose a la legislación general sobre responsabilidad administrativa.

Por último la Ley 30/1.992, de 26 Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, constituye el texto legislativo vigente en la actualidad que regula el ejercicio de la responsabilidad de las Administraciones Públicas ya que como expresa su artículo 1 el sistema que reglamenta al efecto, es aplicable a todas las Administraciones. Se cumple así lo establecido en el artículo 149.1 18º. de la vigente Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva de legislar sobre el "sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas".

En el preámbulo de la Ley 30/1992, al justificar la regulación que de esta materia hace, se expresa:

"En lo que a la responsabilidad patrimonial se refiere, el proyecto da respuesta al pronunciamiento constitucional de indemnización de todas las lesiones que los particulares sufran en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, de acuerdo con las valoraciones predominantes en el mercado, estableciendo además la posibilidad de que hasta un determinado límite pueda hacerse efectiva en el plazo de treinta días, siempre que la valoración del daño y la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento normal y anormal del servicio público sean inequívocos".

La Ley que conforma en la actualidad el sistema indemnizatorio, por las actuaciones de las Administraciones Públicas, ha sido muy criticada por la doctrina jurídica, mas tales críticas se orientan más a otras materias que al refrendo legal de la responsabilidad patrimonial, desarrollada en los artículos 139 al 144, ambos inclusive.

Los rasgos básicos del actual sistema, y siguiendo a Martín Rebollo, los podemos concentrar en:

- 1 – Es un sistema de Derecho Público.
- 2 – Define la responsabilidad directa de la Administración.
- 3 – La responsabilidad es objetiva.
- 4 – El sistema se aplica a todas las Administraciones Públicas.
- 5 – Pretende tendencialmente una reparación integral.

Al considerar el sistema como de Derecho Público, se demanda, para su correcta aplicación, las normas del Derecho Administrativo, y así todos los supuestos de capacidad jurídica, capacidad de obrar, legitimación activa y pasiva, el procedimiento y la jurisdicción se rigen por el Derecho Administrativo.

La consideración de la responsabilidad patrimonial como directa y objetiva, además de vincular la Administración al funcionamiento de los servicios públicos, en el sentido amplio que ya hemos indicado, y lo corrobora también la sentencia dictada por el Tribunal Supremo de 27 de Marzo de 1.980, al identificar que en tal concepto se comprende todo el giro o tráfico ordinario de la Administración, precisa la concurrencia de los requisitos siguientes:

- a) Una actuación administrativa.
- b) Un resultado dañoso.
- c) Una relación de causalidad entre el acto y el daño.
- d) Ausencia de fuerza mayor en la actuación administrativa.
- e) Ausencia de un deber u obligación de soportar el daño efectivamente sufrido.

Así se expresa la doctrina contenida en la sentencia de 20 de Febrero de 1.989.

Resaltamos que no se exige acreditar la existencia de ningún tipo de dolo, culpa o negligencia, de los agentes administrativos que encarnan el órgano o servicio público del que dimana la lesión sufrida por el ciudadano. Ello constituye la nota esencial que permite el ejercicio de una pretensión indemnizatoria, y que la distingue de las acciones civil o penal, donde la voluntariedad de causar un daño, aunque sea simplemente por negligencia, constituye un requisito sine qua non para su estimación.

Cuando el artículo 139 de Ley 30/1992, establece el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en cualquier clase de sus bienes y derechos, como sostiene Parada Vázquez, en base a la reiterada jurisprudencia, se está refiriendo no sólo a los causados en la propiedad y demás derechos reales y de obligación, sino también los daños corporales, así como los producidos por el dolor físico y los de carácter moral. Denuncia, en este sentido Parada Vázquez que la jurisprudencia no ha estimado, aunque sin demasiado fundamento, como daños indemnizables los derivados por la demora en la tramitación de un expediente; hoy a tenor de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 30/92, está cubierta esta responsabilidad y es de suponer que la jurisprudencia que se produzca en lo sucesivo acogerá también como daño indemnizable, el producido por la demora en la tramitación de un expediente; y en este sentido y dado el carácter directo y objetivo de la responsabilidad administrativa, no puede argüirse como causa exoneradora el comportamiento inadecuado del personal integrado en la propia Administración.

La lesión objeto de reparación, como advierte García de Enterría, debe ser efectiva, evaluable económicamente y susceptible de individualización por relación a una persona o grupo de personas, y así se ha recogido en el artículo 139.2 de la Ley que comentamos. Se trata de objetivar, hasta sus últimas consecuencias, el fundamento de la responsabilidad administrativa; y en este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de Febrero de 1989, estima que “no es por tanto, el aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración el que deba exigirse como soporte de la obligación de indemnizar, sino el objetivo de la ilegalidad del perjuicio, esto es, la realidad de los daños y perjuicios y la circunstancia de que el ciudadano no esté obligado a soportarlos, además de la obligada relación de causalidad entre el daño producido y el acto que lo causa”.

El artículo 139.3 de la Ley que examinamos al referirse a las indemnizaciones por aplicación de “actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos”; es una clara expresión del sí pero no; ya que exige que tales supuestos indemnizatorios, se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifique dichos actos. Estimo que la Ley establece la no indemnización, con carácter general, haciendo una reserva de Ley específica a la que habrá que acudir en cada caso concreto.

Como expresa el profesor Parada Vázquez “todo sistema de responsabilidad, sea civil, administrativa o penal, supone la acción u omisión de una persona, un resultado dañoso y relación o nexo causal entre uno y otro”. Esa relación de causa a efecto, es decir que la lesión producida en el patrimonio del ciudadano, sea consecuencia de una acción u omisión de la Administración, es otro de los requisitos que toda pretensión reparadora exige acreditar o probar; nexo que en la interpretación literal del artículo 141.1 se produce cuando se demuestre que la autoridad administrativa ha producido un daño al particular, y que éste “no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”; considero que este precepto formula una presunción en favor del particular, y que corresponde a la Administración la carga de la prueba, tendente a demostrar que la lesión producida constituye un deber jurídico que ha de soportar el ciudadano existe una inversión de la carga de la prueba.

Sería bueno conjugar el precepto de la Ley 30/1992 que hemos citado, con lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Constitución, cuyo tenor literal dice que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”, para profundizar en la presunción que hemos indicado y fundamentar nuestro aserto de que la carga de la prueba, en la responsabilidad administrativa, corresponde a la Administración.

El cálculo de la cuantía de indemnización, se hará con arreglo a 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.

La Ley regula en el artículo 140 la denominada responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas, si bien como ha puesto de manifiesto la doctrina jurídica, no es muy afortunada la referencia a “fórmulas colegiadas”, y la solidaridad que se proclama debería haberse concretado en función del grado de lesión producido por cada Administración interviniente. Mas estimo que el precepto tal como está redactado puede ser una garantía para el particular, en cuanto puede elegir la Administración que ha de soportar la pretensión instando la reparación del daño causado.

## VI.- PROCEDIMIENTOS

Para exigir la responsabilidad patrimonial en las Administraciones Públicas, la Ley admite dos clases de procedimientos, el denominado general y el abreviado. El inicio de tales procedimientos, puede ser de oficio o a instancia de parte interesada.

El R. D. 429/1993, de 26 de Marzo, aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial; se culmina así el tratamiento sustantivo y formal para exigir a las Administraciones Públicas y a las autoridades y personal a su servicio, el resarcimiento de la lesión causada en el patrimonio de los particulares por sus actuaciones.

El preámbulo de este R. D. considera como modificaciones introducidas por el ordenamiento jurídico nuevo, en esta materia las siguientes:

1.- La consagración del principio de exigencia directa de la responsabilidad a las Administraciones Públicas, que respondan en todo caso de los daños causados por ellas mismas o por sus agentes.

2.- La posible iniciación de oficio de los procedimientos.

3.- La sumisión al nuevo procedimiento de la responsabilidad derivada de la actividad de las Administraciones Públicas, tanto en las relaciones de Derecho Público como Privado. Hasta ahora estas últimas estaban excluidas, y se aplicaba el derecho privado.

4.- Se permite la indemnización en especie.

5.- Las resoluciones de los procedimientos, ponen fin a la vía administrativa, siendo improcedente formular el recurso ordinario, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que conocerá de las reclamaciones procedentes de las relaciones de Derecho Público o Privado.

6.- La posibilidad de culminar la tramitación, por acuerdo entre la Administración y el particular dañado.

7.- Se incluyen los supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, bien que debiendo incorporarse en el expediente informe del Consejo General del Poder Judicial, así como la derivada por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria.

8.- Por último también se incluye la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, como consecuencia de la actuación de sus Organismos Autónomos y estimo que incluso de las Sociedades Públicas, y los contratistas, si bien y en este último caso cuando sean consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma.

### 1.- PROCEDIMIENTO GENERAL

Se puede iniciar de oficio o a instancia de la parte que se considere perjudicada, como ya hemos dicho. Lo normal es que se promueva a instancia de quien o quiénes se consideren lesionados patrimonialmente, por la actuación de la Administración Pública correspondiente.

El R. D. que ahora examinamos, plantea en el apartado 2 del artículo 4º, una cuestión que considero debe ser estudiada y examinada con cierta atención. Parte de que "la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá en el plazo de un año desde la fecha en que la sentencia de anulación hubiera devenido firme, no siendo de aplicación lo dispuesto en el apartado siguiente". Se establece una presunción de no indemnización, con las excepciones de que la anulación de la disposición o acto administrativo, lo fuese por razón de su fondo o forma. Y en este sentido estimo que si el acto o disposición administrativa, se ajusta en su fondo y forma al ordenamiento jurídico, no habrá lugar a su anulación, luego no se comprende o se comprende mal, la regulación que el citado precepto hace.



En el apartado siguiente se establece el plazo de prescripción de un año para accionar el derecho a reclamar, a contar desde que se produce el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Este plazo, y en el caso de daños físicos o psíquicos a las personas el plazo se computará desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

Las fases de este procedimiento general, las concretamos en las siguientes actuaciones:

A.– Si el el procedimiento se inicia de oficio, deberá adoptarse el correspondiente acuerdo por el órgano competente, que será indudablemente el autor del acto administrativo dañoso; en el supuesto de iniciación a instancia de parte, se formulará la correspondiente reclamación dirigida al órgano competente, ajustada a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 30/92, que regula los requisitos que debe contener toda solicitud dirigida a la Administración, especificando las lesiones producidas, la relación de causalidad, la evaluación económica y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, acompañando cuantos medios probatorios se estimen convenientes, solicitando la práctica de las pruebas que avalen su pretensión. Una vez admitida la reclamación se impulsará de oficio el expediente, siguiendo la tramitación establecida en los artículos 78 a 86 de la Ley 30/1992.

B.– En cualquier momento del procedimiento y antes de la apertura del trámite de audiencia, puede acordarse la terminación convencional.

C.– El expediente se completa con la práctica de las pruebas acordadas por el instructor, fijándose un plazo de treinta días; así mismo se incorporarán los informes precedentes, que será emitido en un plazo de diez días.

D.– Concluida la instrucción del procedimiento y antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá aquel de manifiesto al interesado, otorgado un plazo de diez o quince días para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

E.– Finalizado el trámite de audiencia, el órgano instructor y en el plazo de diez días, solicitará informe del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, acompañando lo actuado y una propuesta de resolución o en su caso la determinación convencional. Este dictamen se evacuará en el plazo de dos meses, y no siempre es necesario.

F.– El procedimiento termina con la resolución que habrá de dictar el órgano instructor, para lo cual se le confiere un plazo de veinte días.

Si transcurren seis meses desde la iniciación del procedimiento, sin que se produzca resolución expresa, o en su caso, sin acuerdo, se entiende desestimada la petición, aplicando la doctrina del silencio administrativo negativo, quedando expedita la opción de la vía jurisdiccional.

## 2. PROCEDIMIENTO ABREVIADO

Este procedimiento se inicia cuando el órgano instructor, entienda que son inequívocas la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización; dándose estos apreciados supuestos por el órgano instructor, podrá éste acordar suspender el procedimiento abreviado y que habrá de efectuarse antes del trámite de audiencia.

Las trabas que se instrumentan para abrir el procedimiento abreviado, harán de éste una plena entelequia o utopía. Pues hay que iniciar el procedimiento general, y del resultado de lo que allí aparezca el órgano instructor decide pasar a este procedimiento breve. La posibilidad de que el particular inicie el procedimiento abreviado, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 142.1 de la Ley 30/1992, considero que queda circunscrita la suspensión del procedimiento general, y llevar las subsiguientes actuaciones por el procedimiento abreviado. De ahí que siempre será la Administración quien decida sobre el cauce a seguir en la acción indemnizadora; todo ello sin perjuicio de que el interesado y ante la negativa de la Administración a utilizar el procedimiento abreviado pueda formular el correspondiente recurso en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Decidida la apertura del procedimiento denominado abreviado, se notifica a los interesados para que en un plazo máximo de cinco días, formulen alegaciones y presenten las pruebas pertinentes. Durante este plazo puede acordarse la terminación convencional.

Concluido el plazo de alegaciones el instructor solicitará, cuando proceda, el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, quien la evaluará en el plazo de diez días.

Emitido el dictamen preceptivo o transcurrido el plazo previsto para su emisión, el instructor resolverá o someterá propuesta de acuerdo, para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. El dictamen que debe solicitarse, es vinculante, pues si discrepa de la propuesta, se levantará la suspensión del procedimiento general, para continuar por los cauces de este procedimiento.

Transcurridos treinta días, desde el inicio del procedimiento, sin que haya recaído resolución se aplica la doctrina del silencio administrativo negativo.

Como hemos visto, el procedimiento general regulado es en extremo largo y farragoso y el abreviado se deja en manos de la Administración, que considero lo utilizará en contadas ocasiones.

Tanto la Ley 30/92, como el R.D. 429/1993 regulan la responsabilidad patrimonial de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, y que el particular puede exigir directamente a la Administración Pública, utilizando los procedimientos expuestos; indudablemente la Administración puede repercutir contra el causante del daño, además de ejercitar, si ello hubiera lugar las correspondientes acciones civiles y penales.

### CONCLUSIONES

A modo de síntesis y como colofón de lo expuesto resumimos:

1º).– Que el Estado de Derecho propugna y supone el sometimiento del Estado al Derecho.

2º).– Que por Administración Pública, se entiende el conjunto de Administraciones Territoriales, Instituciones y Corporativas, en las que se divide y manifiesta el Estado fundamentalmente en sus relaciones con los particulares.

3º).– Que toda actuación administrativa, que produzca una lesión patrimonial en el particular, salvo los supuestos de fuerza mayor, habilita al perjudicado para exigir la correspondiente indemnización.

4º).– Que la responsabilidad administrativa no requiere probar dolo, culpa, negligencia ni intencionalidad alguna, en la producción del daño.

5º).– Que el daño causado debe ser evaluado económicamente utilizando valores de mercado.

6º).– Que el ciudadano, mediante la utilización de la acción administrativa, puede ejercer un control de la actividad de todos los órganos de la Administración Pública.

7º).– Por último señalar que el ordenamiento jurídico aplicable, es pura y simplemente el del Derecho Administrativo.

No me resisto a concluir sin citar el elocuente texto del artículo 4 de la Constitución de Cádiz de 1.812. Dice así: “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”.