

Incluye



Papel

Digital

El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas

Ley 39/2015 y Ley 40/2015. Normativa, jurisprudencia, doctrina y formularios

8.ª Edición

Tomás Cobo Olvera
Tomás A. Cobo Peralta

■ BOSCH



El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas

Ley 39/2015 y Ley 40/2015. Normativa, jurisprudencia,
doctrina y formularios

8.ª Edición

Tomás Cobo Olvera
Tomás A. Cobo Peralta

© Tomás Cobo Olvera y Tomás A. Cobo Peralta, 2022
© Wolters Kluwer España, S. A.

Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 902 250 500 – Fax: 902 250 502
e-mail: clientes@wolterskluwer.com
http://www.wolterskluwer.es

Octava edición: Septiembre, 2022

Séptima edición: Marzo, 2019

Sexta edición: Marzo, 2017

Quinta edición: Junio, 2014

Depósito Legal: M-21743-2022

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-9090-625-5

ISBN versión electrónica: 978-84-9090-626-2

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S. A.

Printed in Spain

© **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Fases del procedimiento de responsabilidad patrimonial¹

I. PROCEDIMIENTO GENERAL

SECCIÓN 1.ª Iniciación del procedimiento

1. CLASES DE INICIACIÓN

Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado (art. 54 Ley 39/2015).

Los procedimientos administrativos pueden ser iniciados de oficio —a instancia de la Administración que ha de tramitar y resolver—, o a solicitud de persona interesada o legitimada —cuando el resultado del procedimiento le afecte de alguna manera¹—. En este último supuesto no hay que incluir la denuncia, pues aunque el procedimiento pueda iniciarse a la vista de una actuación de un particular, no obstante ha de iniciarse de oficio, no gozando el denunciante por regla general de un interés que le atribuya la cualidad de interesado². No obstante, como pone de mani-

1. COBO OLVERA, T. y COBO PERALTA, T.A. . *Comentarios a la Ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.*, Se analiza la totalidad la citada Ley.

1. FANLO LORAS, A. en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. 1993, pág. 224, señala que los procedimientos pueden iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada. Desde la posición abstracta de la Ley no es posible concretar en qué casos puede iniciarse de oficio y en qué casos a solicitud de parte, cuestión que depende de la tipología de los procedimientos y de la naturaleza de los efectos de los actos resultantes del procedimiento. Así, los que restringen derechos de los ciudadanos se inician siempre de oficio, si bien ha podido mediar un estímulo exterior (petición o denuncia); los declarativos y ampliatorios de la esfera de derechos de los ciudadanos, por regla general, a petición de parte, aunque excepcionalmente también de oficio.

2. JIMÉNEZ CRUZ, J.M. en *Administraciones Públicas y Ciudadanos*. 1993, pág. 530, señala que si bien la Administración es en principio libre para iniciar de oficio un procedimiento, no existe tal libertad cuando

fiesto PARADA VÁZQUEZ³, esto valdrá realmente para supuestos en que el denunciante no tiene ninguna otra vinculación con los hechos que el de su conocimiento, ni otro interés que el de cumplir en abstracto con su deber de colaboración ciudadana; pero la solución no debe ser la misma cuando, además de que se instruya o no el procedimiento y de que se resuelva en uno u otro sentido, se deriven para él beneficios concretos, como las primas de denuncia, o la prevención de daños para el denunciante o su entorno.

La naturaleza del acto de iniciación, —decía GONZÁLEZ PÉREZ⁴— es distinta según sea de oficio o a instancia de interesado. Pues mientras en el primer supuesto será un acto administrativo —de trámite—, en el segundo será un acto del particular —o de ente público que actúa como particular—.

El acuerdo de iniciación del procedimiento produce una serie de efectos. Entre ellos —señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ⁵— se entiende iniciado a todos los efectos desde esa misma fecha, lo cual tiene suma importancia desde distintos puntos de vista: el despacho de los expedientes debe realizarse, salvo orden motivada, por «el orden riguroso de incoación»; los plazos de prescripción se interrumpen desde ese momento; en ciertos casos el día (y aun la hora) de la presentación de la instancia que inicia el procedimiento determina la prioridad en el propio derecho sustantivo objeto de la solicitud (permisos, autorizaciones). Pero el efecto más importante de todo procedimiento —dice GONZÁLEZ PÉREZ⁶—, una vez iniciado, es el deber de resolver.

El procedimiento administrativo tiene una regulación —dice PARADA VÁZQUEZ⁷— que toma de modelo las líneas básicas de los procesos criminales, asumiendo, por consiguiente, una estructura pretoriana e inquisitiva en la que el órgano titular de la competencia asume el mismo papel del Juez de Instrucción en lo penal.

media una solicitud a petición del interesado, pues incluso tratándose del ejercicio del derecho de petición regulado por la Ley 92/60, de 22 de diciembre, resulta obligada «una resolución decisoria que estime o deniegue la petición formulada; porque, en otro caso, el derecho de petición constitucionalmente establecido en el artículo 29.1 quedaría reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el artículo 53.1 de la Carta Constitucional». Así lo ha declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de abril de 1987, que ha dado un giro definitivo en punto a la fiscalización de las resoluciones de las peticiones graciables.

3. PARADA VÁZQUEZ, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. 1993, pág. 274.

4. GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. 1989, pág. 519.

5. GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. 1992, V. II, pág. 462.

6. GONZÁLEZ PÉREZ, ob. cit. *Comentarios...* 1989, pág. 520.

7. PARADA VÁZQUEZ, ob. cit. *Régimen...* págs. 277 y 278.

Sumario criminal y procedimiento administrativo corren parejas en las formas de iniciación y las prevenciones que el titular de la competencia puede decretar sobre información previa, medidas provisionales y acumulación de procedimientos. Ciertamente —dice PARADA— que como en los procesos civiles, el procedimiento administrativo también puede iniciarse por solicitud o a instancia del interesado; pero esta posibilidad también se da, a través de la querrela de parte, en el proceso penal.

Los arts. 65, 66 y 67 de la Ley 39/2015 prevén que la iniciación de los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, puede producirse de oficio y a instancia de parte interesada.

2. INICIACIÓN DE OFICIO

Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia (art. 58 Ley 39/2015).

La iniciación de oficio —iniciación por la Administración que ha de instruir y resolver— puede tener lugar a través de distintas formas:

- Por propia iniciativa.
- Como consecuencia de orden superior.
- A petición de otros órganos.
- Por denuncia.

2.1. *Por propia iniciativa*

Es evidente que el órgano competente al efecto puede iniciar los trámites procedimentales por decisión propia. Este sería el supuesto más genuino de iniciación de oficio de un procedimiento.

2.2. *Como consecuencia de orden superior*

Dentro de la estructura orgánica de la Administración cada órgano tiene atribuida una concreta competencia que en principio no puede ser ejercida por otro, incluso en el supuesto de órganos jerárquicamente dependientes⁸. De esta forma

8. El art. 8 de la Ley 40/2015 es del siguiente tenor:

1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

La delegación de competencias, la encomienda de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.

2. La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.

—dice GONZÁLEZ NAVARRO⁹— el superior jerárquico del órgano competente para la incoación del procedimiento no tiene otro camino, si considera que debe acordarse la incoación del procedimiento, que el de hacer uso de su jerarquía ordenando al que fuere competente a que dicte ese acuerdo.

2.3. *A petición de otros órganos*

El órgano —distinto al que debe iniciar el procedimiento— ha de ser inferior en la escala jerárquica de la Administración concreta de que se trate o de otro orden, nunca superior. Cuando un órgano entienda que deba iniciarse un determinado procedimiento, lo pondrá en conocimiento del órgano competente para resolver. Petición que ha de ser razonada. Hay que entender —dice PARADA VÁZQUEZ¹⁰— que el titular de la competencia no puede ser forzado a iniciar un procedimiento por la sola moción de otros órganos, subordinados o no.

La obligación de iniciar los procedimientos de oficio en averiguación de la posible responsabilidad patrimonial de la Administración, obliga que cuando los daños se producen por órgano distinto al que ha de resolver, aquél debe poner en conocimiento de éste los hechos para que inicie el procedimiento correspondiente. Pues en caso contrario puede ocurrir que el órgano que conoce la existencia de los daños, no pueda actuar, ya que no es el órgano competente para instruir y resolver; y por otro lado el órgano competente, puede que no actúe por desconocer los hechos causantes del daño.

2.4. *Por denuncia*

GONZÁLEZ NAVARRO¹¹ define la denuncia como aquel acto por el que un particular o un funcionario público, espontáneamente o en cumplimiento de una obligación legal, ponen en conocimiento del órgano administrativo competente, la existencia de un determinado hecho, sancionable o no, a fin de que se acuerde la

3. Si alguna disposición atribuye competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio. Si existiera más de un órgano inferior competente por razón de la materia y territorio, la facultad para instruir y resolver los expedientes corresponderá al superior jerárquico común de estos.

9. GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. 1993, pág. 799.

10. PARADA VÁZQUEZ, R. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. 1993. pág. 278

11. GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. 1993. págs. 791 y 792.

iniciación de un determinado procedimiento¹². PARADA VÁZQUEZ¹³ señala que la comunicación de unos hechos, sin necesidad de calificación o fundamentación jurídica alguna que es la esencia de la denuncia, no implica, en principio, una petición, lo que la distingue de la instancia o la solicitud.

La denuncia —dice GONZÁLEZ NAVARRO¹⁴— carece de potencialidad suficiente para iniciar el procedimiento. Su función procesal es la de provocar el acuerdo que inicia el procedimiento.

El párrafo 2 del art. 55 de la Ley 39/2015 contempla la posibilidad que antes del acuerdo de iniciación, el órgano competente pueda abrir un período de información previa a fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia¹⁵ o no de iniciar el procedimiento.

Este trámite responde —dice GONZÁLEZ NAVARRO¹⁶— a razones elementales de prudencia que hacen aconsejable evitar que la precipitación en acordar la apertura de un procedimiento sancionador que, por falta absoluta de base, no debió nunca iniciarse, origine alarma social y consecuencias de difícil reparación para los eventuales imputados. Esta posibilidad —señala MARÍN HORTELANO¹⁷— resultará de tremenda utilidad para la Administración puesto que le permitirá reflexionar previamente y conocer los elementos que en su caso habrá de tener en cuenta posteriormente y, en base a ellos, decidir sobre la iniciación de un procedimiento administrativo.

Con relación a esta información previa, su necesidad es más patente, cuando los procedimientos se van a iniciar a instancia de denuncia, según ha puesto de manifiesto JIMÉNEZ CRUZ¹⁸, al decir que en evitación de falsas o infundadas denuncias, parece que antes de incoarse el procedimiento debe producirse una previa comprobación por parte de la Administración. No obstante entendemos que la conveniencia de llevar a cabo la información previa debe analizarse a la luz de datos, presunciones, indicios racionales, etc., que puedan llevar a la Administración al

12. Este autor resume los elementos de la denuncia en los siguientes:

- La denuncia constituye en ocasiones un deber y en otras una simple facultad.
- El hecho que se pone en conocimiento del órgano administrativo no es necesario que sea una infracción administrativa.
- La denuncia puede formularse por un particular o por un funcionario público.

13. PARADA VÁZQUEZ, ob. cit. *Régimen...* pág. 278.

14. GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, ob. cit. *Régimen...* pág. 792.

15. Concepto el de conveniencia —dice Fanlo Loras, en ob. cit. *La nueva Ley...* pág. 224— que hace referencia a oportunidad, pero que, en ningún caso, debe relegar las exigencias del respeto y cumplimiento de la legalidad, así como de los legítimos derechos de los ciudadanos amparados por el ordenamiento jurídico.

16. GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, ob. cit. *Régimen...* pág. 792.

17. MARÍN HORTELANO, *Aproximación a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento Administrativo Común*. 1993. pág. 138.

18. Jiménez Cruz, ob. cit. «Administraciones...» pág. 531.

convencimiento de que la solicitud del interesado carece totalmente de base para iniciar un procedimiento, evitando así trabajo y trámites inútiles, ya que los hechos dudosos, los datos discutibles, son precisamente los que hay que aclarar a través del procedimiento. Y si cautela ha de exigirse en cualquier tipo de procedimiento, en los que hacen referencia a reclamación de indemnización por daños causados por la Administración, dicha cautela ha de ser mayor, ya que una de las partes en conflicto, la que debe indemnizar, no puede obviar el procedimiento sin una justificadísima causa.

Por lo que se refiere a los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, el art. 65 de la Ley 39/2015, dispone:

1. Cuando las Administraciones Públicas decidan iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado al que se refiere el artículo 67.

2. 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. El procedimiento iniciado se instruirá aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial no podrá iniciarse de oficio si ha prescrito el derecho a reclamar por parte del interesado. A pesar de esta prohibición, si la Administración instruye y reconoce la obligación de indemnizar a un particular, puede plantearse la duda de si la actuación administrativa afectaría a dicho particular, y como consecuencia de la irregular actuación de la Administración, tendría derecho en todo caso a exigir la indemnización reconocida. Sin perjuicio de la posible renunciabilidad o no por parte de la Administración de la prescripción¹⁹, y en el peor de los casos, es decir, el derecho a ser indemnizado el particular, la Administración puede declarar el acto lesivo para sus intereses económicos y previo reconocimiento de dicha lesividad por la jurisdicción Contencioso-Administrativa, anular el acto. El art. 107 de la Ley 39/2015 prevé una vía para dejar sin efecto los actos favorables. Son los supuestos en los que hay una infracción de normas, y un perjuicio a los intereses públicos. Este procedimiento es el llamado de lesividad, cuya regulación está contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común y en la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (arts. 107 y 19.2, 43, 46.5, 49.6

19. La prescripción es por naturaleza disponible por quien se ve beneficiado por ella, y en principio cabe la renuncia, siempre claro, que no perjudique a terceros o que de forma expresa venga prohibido renunciar a la misma. En el caso que analizamos, la prohibición de iniciar un procedimiento de oficio cuando el derecho ha prescrito, hay que entenderlo como prohibición a la renuncia a la prescripción ganada.



Papel + Digital

Acceso online a Biblioteca Digital smarteca:
consulte página inicial de esta obra

La Administración Pública en el ejercicio de sus competencias puede incidir negativamente en los bienes y derechos de los ciudadanos, debiendo indemnizarlos por los daños sufridos. La configuración del daño y su correlativa indemnización se aborda en la obra analizando el concepto de lesión, el funcionamiento de los servicios públicos, el nexos causal, la cuantificación de la indemnización y la prescripción del derecho a reclamar, entre otras cuestiones.

Además, la obra analiza en profundidad el procedimiento administrativo que debe tramitar la Administración. Y se incluyen los formularios que sirven de apoyo a dicha tramitación. Contiene una tercera parte, en la que se analiza la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pero solo en aquellos aspectos que afectan más directamente a la impugnación judicial de las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial.

En materia sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la obra está plenamente adaptada a las leyes 39/2015 y 40/2015, la primera reguló el procedimiento administrativo común y, la segunda, la responsabilidad patrimonial del Sector Público.

En la presente edición, además de las necesarias adaptaciones y puesta al día de la jurisprudencia y legislación más relevante, se ha añadido un capítulo específico sobre la responsabilidad en materia sanitaria.

ISBN: 978-84-9090-625-5



9 788490 906255



BOSCH