

LAS NOVEDADES EN LA REGULACIÓN POR LAS LEYES 39 Y 40/2015 DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

JOSÉ ANTONIO MORENO MOLINA

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Castilla la Mancha

Revista Española de Derecho Administrativo 179
Julio – Septiembre 2016
Págs. 87 – 109

SUMARIO: I. LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS COMO PARADIGMA DE LAS DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES Y PROBLEMÁTICA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS LEYES 39 Y 40/2015. II. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. III. LOS PRINCIPIOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. IV. EL NOVEDOSO RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR POR LAS LESIONES QUE SUFRAN LOS PARTICULARES EN SUS BIENES Y DERECHOS DERIVADAS DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES O CONTRARIAS AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. VI. PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

RESUMEN: Las Leyes 39 y 40/2015 regulan de forma conjunta la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, integrando la primera de ellas dentro del procedimiento administrativo común a los anteriores procedimientos especiales que recogía la Ley 30/1992; y recogiendo la Ley 40/2015 los principios generales de estas dos instituciones claves del Derecho administrativo.

ABSTRACT: Spanish Laws 39 and 40/2015 jointly regulate the sanctioning powers of public authorities and liability of public administrations, integrating the first one within the common administrative procedure the prior collecting special procedures of Law 30/1992; and collecting the Law 40/2015 the general principles of these two key institutions of administrative law.

Esta regulación separada plantea importantes problemas aplicativos e interpretativos, que se analizan en el trabajo, en el que también se comentan las novedades más relevantes que han introducido las nuevas normas en el régimen jurídico básico de la responsabilidad patrimonial y las sanciones administrativas, entre las que destaca el reconocimiento de la responsabilidad del Estado legislador por las lesiones que sufran los ciudadanos en sus bienes y derechos derivadas de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al Derecho de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Sanciones administrativas – responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas – procedimiento administrativo – principios generales – responsabilidad Estado legislador.

This separate regulation raises important applicative and interpretative issues, discussed at work, where the most important changes that have introduced new rules in the basic legal framework for liability and administrative penalties are also discussed, including highlights the recognition of the responsibility of the legislator State for injuries suffered by citizens in their property and rights arising from laws declared unconstitutional or contrary to European Union Law.

KEY WORDS: Administrative sanctions – liability of public administrations – administrative procedure – general principles – State responsibility legislator.

I. LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS COMO PARADIGMA DE LAS DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES Y PROBLEMÁTICA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS LEYES 39 Y 40/2015

Una de las destacadas novedades de 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), es su regulación conjunta de la responsabilidad patrimonial y de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas.

Los anteriores procedimientos especiales sobre responsabilidad patrimonial y sanciones administrativas que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) regulaba en unos títulos separados (Títulos IX, sobre sanciones y X, sobre responsabilidad; desarrollados a su vez por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial), en la LPAC, que deroga tanto la LRJPAC como los RD 1398 y 429/1993, se han integrado dentro del procedimiento administrativo común. Y hay que destacar que la LPAC y también la LRJSP han elevado de rango las disposiciones que incorporan de los citados reglamentos, que establecían las especialidades procedimentales en materia de sanciones y responsabilidad.

Por su parte, los principios generales de la responsabilidad patrimonial y de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, que también recogía la LRJPAC conjuntamente con las normas sobre procedimiento, se regulan ahora en la LRJSP.

El fundamento de esta decisión del legislador lo podemos encontrar en las exposiciones de motivos tanto de la LPAC como de la LRJSP, que plantean una reforma del ordenamiento jurídico administrativo articulada en torno a dos ejes fundamentales: las relaciones «ad extra» y «ad intra» de las Administraciones públicas.

En este sentido, la LPAC pretende establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los ciudadanos (o los

«administrados» en la terminología que también siguen utilizando la LPAC y la LRJSP), tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa.

Por su parte, la LRJSP comprendería la regulación «ad intra» del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas. Abarca así, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la Administración institucional, como la Administración periférica del Estado. La LRJSP contiene también la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos.

Se sistematiza de esta forma el ordenamiento de las relaciones *ad intra* e *inter* Administraciones, que debe complementarse necesariamente con la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; la Ley de Contratos del Sector Público, aprobada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; y con la normativa presupuestaria respecto de las actuaciones de las Administraciones públicas, destacando especialmente la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado.

Todas estas nuevas normas constituyen la «piedra angular sobre la que se edificará la Administración pública española del futuro, al servicio de los ciudadanos»¹.

Para ello, junto a la LRJPAC y los Reales Decretos 429/1993 y 1398/1993, la LPAC deroga además la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), así como diversos preceptos del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP.

Y la LRJSP deroga la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos².

Se mantiene eso sí como texto vigente independiente la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que regula de forma específica la cabeza del poder ejecutivo de la nación, de naturaleza y funciones eminentemente políticas³.

1. Apartado I, último párrafo, de la exposición de motivos de la LRJSP.
2. Sobre la LRJSP puede verse AAVV (Dir. GOSALBEZ PEQUEÑO, H.), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Wolters Kluwer-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2016.
3. Aunque la LRJSP lleva a cabo una importante modificación de la Ley del Gobierno en su disposición final 3ª, incluyendo una reforma el procedimiento a través del cual se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las Administraciones en el Título VI de la LPAC y que entrañan la elaboración de un Plan Anual Normativo; la realización de una consulta pública con anterioridad a la redacción de las propuestas; el reforzamiento del contenido de la Memoria del Análisis de

Pues bien, la separación de la LRJPAC en dos leyes, la LPAC y la LRJSP, ha sido uno de los aspectos más criticados de la reforma operada por las mismas⁴. Tanto el dictamen del Consejo de Estado nº 275/2015, de 29 de abril de 2015 (JUR 2015, 237677), sobre el anteproyecto de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, como el dictamen nº 274/2015, de 29 de abril, sobre el anteproyecto de ley de régimen jurídico del Sector Público, cuestionan la sistemática en que se fundamentan las nuevas leyes, basada en una pretendida separación entre las materias de «organización administrativa» y «procedimiento administrativo», que a entender del Consejo de Estado:

«no responde al criterio tradicional del ordenamiento jurídico-administrativo español –pese a las afirmaciones que en tal sentido se contienen en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, en las memorias del análisis de impacto normativo y en las exposiciones de motivos– y, en todo caso, no es la opción legislativa más acertada en el actual marco constitucional del Estado de las Autonomías, en el que, en razón de la distribución constitucional de competencias *ex* artículo 149.1.18ª de la Constitución, se hace necesaria una nítida distinción entre preceptos básicos y no básicos como la que existe en el ordenamiento actual.

En tal sentido, el anteproyecto de ley de régimen jurídico del sector público no es una norma de carácter básico con algunos preceptos aplicables a la Administración del Estado, tal y como pudiera deducirse de su disposición final cuarta, sino una regulación aplicable fundamentalmente a la Administración del Estado a la que se incorporan además preceptos básicos, lo cual dificulta la identificación de unos y otros y supone, a la postre, una regresión, en términos de una buena ordenación de la materia regulada, respecto de la normativa vigente.

Asimismo, la rigidez del criterio sistemático seguido por los anteproyectos implica, entre otras consecuencias negativas ya detalladas, que algunas instituciones fundamentales del régimen jurídico de las Administraciones Públicas –tal es el caso de la responsabilidad patrimonial y de la potestad sancionadora– no encuentren perfecto encaje ni en la “organización administrativa” ni en el “procedimiento administrativo”, y que, por ello, se haya decidido ubicarlas dentro del anteproyecto de ley del procedimiento administrativo común y regularlas como parte de éste en función de su vertiente procedimental, en perjuicio del tratamiento institucional que a las mismas debe darse»⁵.

El Consejo de Estado recuerda al legislador que la LRPAC de 1992 siguió el mismo criterio sistemático que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, incluyendo una disciplina general de los órganos administrativos al lado de las normas reguladoras del procedimiento administrativo. Esta continuidad se explica desde el punto de

Impacto Normativo; la atribución de funciones al Ministerio de la Presidencia para asegurar la calidad normativa; y la evaluación *ex post* de las normas aprobadas.

4. Véase SÁNCHEZ MORÓN, M., «Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 56 (2015), pp. 18 y ss.; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», *REDA* nº 175 (2016), p. 32.
5. Dictamen del Consejo de Estado nº 274/2015, de 29 de abril (JUR 2015, 237675), sobre el anteproyecto de ley de régimen jurídico del sector público, apartado III.D).

vista constitucional en que antes de 1978, la configuración de España como un Estado unitario en el que no existían otras entidades con autonomía política distintas de éste hizo que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 pretendiera seleccionar aquellos aspectos que, desde un punto de vista orgánico y procedimental, se consideraban más importantes en la regulación de la materia. Sin embargo, durante el proceso constituyente se hizo evidente que, con la creación de las Comunidades Autónomas, sería necesario garantizar que la organización y el procedimiento fuera, en sus aspectos básicos, el mismo en todas las Administraciones públicas, a fin de proporcionar un tratamiento uniforme a los administrados. Por tal razón, el artículo 149.1.18^a de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» –es decir, sobre los aspectos esenciales de la organización y funcionamiento de éstas– y sobre «el procedimiento administrativo común», entre otras materias. De este modo, la regulación de la organización administrativa incorporada –por su importancia– a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se mantuvo –por su carácter básico– en la LRJPAC, quedando al margen la ordenación específica de los órganos de la Administración del Estado.

Por tanto, para el Consejo de Estado la LRJPAC atendió sustancialmente al mismo esquema regulatorio inaugurado en los años cincuenta del pasado siglo: por un lado, existe una norma general en materia de organización administrativa y procedimiento administrativo –antes, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; después, la LRJPAC de 1992 –; por otro lado, se cuenta con una normativa específica sobre la organización de la Administración del Estado –antes, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, y, en lo que se refiere a la Administración institucional, la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958; después, la LOFAGE, que derogó aquéllas, y, en parte, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno–.

Las nuevas LPAC y LRJSP introducen un criterio sistemático diferente: la primera regula el procedimiento administrativo común y la segunda contiene la regulación orgánica de carácter básico aplicable a todas las Administraciones públicas, así como las normas organizativas específicas de la Administración del Estado.

Pese a que esta nueva sistemática se justifica en las exposiciones de motivos de la LPAC y la LRJSP en el propósito de volver a la situación previa a la LRJPAC, sin embargo dicha situación no era tal y como la describe el informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)⁶, ni las citadas exposiciones de motivos de las leyes 39 y 40 de 2015.

Además de ello, para el Consejo de Estado el criterio sistemático empleado por la LPAC y la LRJSP no resulta el más adecuado para modificar el ordenamiento jurídico-administrativo, ya que la forma en que la opción sistemática escogida se ha plasmado en las nuevas leyes plantea una serie de inconvenientes que «evidencian la rigidez del esquema

6. El texto del Informe CORA de 21 de junio de 2013, antecedente decisivo de la LPAC y la LRJSP, se encuentra en la web:
http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF, fecha de consulta 26 de mayo de 2016.

seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de la materia así en general como en determinados aspectos concretos»⁷.

Estos problemas se suscitan en especial con la ordenación de las normas básicas y no básicas en materia de organización y funcionamiento administrativo (la LRJSP recoge de forma conjunta normas básicas sobre organización administrativa aplicables a todas las Administraciones públicas y normas no básicas aplicables a la Administración General del Estado), con el tratamiento dado a materias susceptibles de consideración unitaria (por ejemplo el uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico administrativas) y, en fin, con la regulación de determinadas instituciones clave del régimen jurídico de las Administraciones públicas, como la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora.

A ello hay que añadir que más allá de la separación de su regulación en dos leyes, pocas novedades relevantes han introducido la LPAC y la LRJSP en el régimen jurídico básico de la responsabilidad patrimonial y las sanciones administrativas, como podremos comprobar a continuación.

En definitiva, resulta muy cuestionable la nueva normativa que disciplina la responsabilidad patrimonial y las sanciones de las Administraciones públicas, que puede concluirse que incumple los principios de buena regulación⁸, que consagra la propia LPAC en su artículo 129 para el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas⁹.

II. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El artículo 25.1 de la Constitución española (CE) consagra el principio de legalidad, conjunta e indistintamente para los delitos penales y para las infracciones

7. Dictamen del Consejo de Estado nº 274/2015, de 29 de abril, sobre el anteproyecto de ley de régimen jurídico del sector público, apartado III.A).1.
8. Véase MARTIN REBOLLO, L. («Análisis de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Aranzadi digital* núm. 1/2015, p. 6), quien también critica que una norma de tanta importancia y significado institucional como la LPAC se tramitara en el Congreso en Comisión con competencia legislativa plena en una sola sesión y tras apenas dos meses desde su presentación (en los cuales se incluye el inicial debate de totalidad y los plazos de presentación de enmiendas) finalizara su tramitación en el Senado apenas un mes después desde que entrara el proyecto en la Cámara. Lo mismo puede decirse respecto del nivel de acuerdo conseguido: en el Congreso de las 258 enmiendas presentadas sólo fueron aceptadas 20 (13 de ellas del grupo mayoritario que apoyaba al Gobierno) y 9 transaccionales. Y en el Senado, de las 380 enmiendas presentadas no prosperó ninguna.
9. El antecedente de esta regulación de la LPAC se puede encontrar en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (PAREJO ALFONSO, L. J., «La Directiva Bolkenstein y la Ley paraguas: ¿Legítima el fin cualesquiera medios para la reconversión del Estado “autoritativo”?», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 32 (2009), pp. 431-467) y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que recogió en el Capítulo I (Mejora de la calidad de la regulación) de su Título I (Mejora del entorno económico), unos principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones públicas. Así, dispuso su artículo 4 que en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

administrativas¹⁰. En base a este precepto, el Tribunal Constitucional (TC), desde una de sus primeras sentencias (la 18/1981, de 8 de junio), señaló que «los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado»¹¹. A partir de esta sentencia, el máximo intérprete constitucional ha configurado, extrapoliéndolos del Derecho penal, toda una serie de principios generales aplicables a la potestad sancionadora administrativa¹² que la LRJPAC recogió en sus artículos 127 y ss. (Título IX) y que ahora establece el Capítulo III del Título preliminar de la LRJSP, comprensivo de los artículos 25 a 31.

El principio de legalidad de las sanciones administrativas ha sido recogido en el artículo 25 de la LRJSP. En concreto, el art. 25.1 somete el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración a tres requisitos esenciales:

- Atribución expresa y por norma con rango de ley a las distintas Administraciones para que puedan ejercerla (la potestad sancionadora sólo puede ejercerla el órgano que la tenga atribuida como propia, legal o reglamentariamente, sin que quepa su delegación. La inobservancia de esta prevención producirá la nulidad absoluta de la sanción impuesta, al haberlo sido por órgano manifiestamente incompetente, art. 47.1 LPAC).
- Sujeción al procedimiento previsto para su ejercicio.
- Respeto a los principios, sustantivos y procedimentales, contenidos en la LPAC y la LRJSP.

Como novedad en la LRJSP frente a lo dispuesto por la LRJPAC (artículo 127.3), el apartado 3 del artículo 25 prevé que las disposiciones del Capítulo III del Título preliminar serán extensivas al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.

En forma negativa, el apartado 4 del artículo 25 LRJSP contempla ahora que sus disposiciones no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones públicas.

La tipicidad es otro de los elementos básicos de la noción de infracción administrativa, consagrado en el citado artículo 25.1 CE y recogido ahora sin novedades respecto a la legislación anterior en el artículo 27 LRJSP, de modo que no basta con que una conducta infrinja las leyes administrativas para que pueda ser considerada como infracción y sancionarse; es preciso, además, que esa conducta esté tipificada mediante la ordenación y

10. En relación con los principios generales de la potestad sancionadora, resulta imprescindible consultar la obra clásica de NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2012.

11. También el Tribunal Supremo (por ejemplo, sentencias de 29 septiembre, 4 y 10 noviembre de 1980, Sala 4ª), acogió esta jurisprudencia de forma reiterada.

12. Sobre la sustancial identidad entre infracciones administrativas y sanciones penales, véase PRIETO SANCHÍS, L., «La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 4, 1982, p. 101.

enumeración de los elementos que diferencian y acotan el supuesto previsto en la norma respecto de cualquier otro¹³.

Ligado al principio de tipicidad y como exigencia también derivada de las garantías de certeza y seguridad jurídica, se encuentra el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras, que proclama el art. 9.3 CE y que el TC ha incardinado en el artículo 25 CE, como derecho a no ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento (SSTC 8/1981, de 30 de marzo de 1981 [RTC 1981, 8]; 35/1981, de 11 de noviembre de 1981 [RTC 1981, 35] y 15/1981, de 7 de mayo de 1981 [RTC 1981, 15]).

De acuerdo con estas previsiones, el artículo 26 LRJSP establece la regla de la irretroactividad en su apartado 1º y la excepción a la regla en su apartado 2º, de forma que la exigencia de ley previa encuentra una excepción en la retroactividad de las disposiciones sanciones más favorables.

Como novedad en relación con el apartado 2 del artículo 128 LRJPAC, el artículo 26.2 LRJSP extiende la retroactividad «tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición». La previsión está llamada a tener un importante efecto práctico por su amplio alcance.

El principio de responsabilidad viene recogido por el artículo 28 LRJSP, que prevé que podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos por dolo (con intencionalidad, «a propósito») o de culpa (imprudencia, falta de diligencia, omisión-negligencia).

Se ha eliminado en la LRJSP la mención del artículo 130.1 de la LRJPAC a la responsabilidad «aun a título de simple inobservancia». La sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, de 26 de abril (RTC 1990, 76), señaló que un principio general de responsabilidad objetiva es inadmisibles en nuestro ordenamiento y refiriéndose al anterior artículo 77.1 de la Ley General Tributaria 230/1963, de 28 de diciembre (en su modificación operada por la Ley 10/1985, de 26 de abril, que aludía también a las infracciones «aun a título de simple inobservancia», entendió que el «precepto está dando por supuesta la exigencia de culpabilidad en los grados de dolo y culpa o negligencia grave, y... que más allá de la simple negligencia, los hechos no pueden ser sancionados» (FJ 4)¹⁴.

13. La STC 219/1989, de 21 de diciembre (RTC 1989, 219), destaca de forma contundente «la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, mediante preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyan una infracción y las penas o sanciones aplicables» (la misma doctrina del TC se contiene en las SSTC 42/1987, de 7 de abril [RTC 1987, 42], 101/1988, de 8 de junio [RTC 1988, 101], 29/1989, de 6 febrero [RTC 1989, 29] y 69/1989, de 20 de abril [RTC 1989, 69]).

14. La citada STC 76/1990 concluyó que no existe «un régimen de responsabilidad objetiva en materia de infracciones tributarias ni nada ha cambiado al respecto la Ley 10/1985. Por el contrario, y con independencia del mayor o menor acierto técnico de su redacción, en el nuevo art. 77.1 sigue rigiendo el principio de culpabilidad (por dolo, culpa o negligencia grave y culpa o negligencia leve o simple negligencia), principio que excluye la imposición de sanciones por el mero

La nueva definición del principio de responsabilidad incluye, además de las personas físicas y jurídicas, a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, y resulten responsables de los hechos constitutivos de infracción administrativa a título de dolo o culpa.

El párrafo 2º del artículo 28 LRJSP se ocupa de las medidas reparatorias de la situación alterada por el autor de la infracción administrativa y de la indemnización de daños y perjuicios. Prevé ahora la norma que las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. La posibilidad de exigir indemnizaciones que contemplaba el apartado 2 del artículo 130 LRJPAC se ha convertido en obligatoriedad para el órgano administrativo en el apartado 2 del artículo 28 LRJSP.

También como novedad, se ha añadido a este precepto la previsión relativa a que si no se satisface la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la LPAC, que regula el apremio sobre el patrimonio.

Por otra parte, las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores (por ejemplo, en materia de seguridad vial o de consumo) podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación. Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas.

En el artículo 29 LRJSP se garantiza y se regula el principio de proporcionalidad, que exige una necesaria correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas innecesarias o excesivas.

En su apartado 1º, el precepto reitera la regla constitucional de que las sanciones administrativas no podrán implicar nunca privación de libertad. Su apartado 2º intenta poner coto a las denominadas «infracciones o sanciones rentables». A este principio responden toda una serie de normas sancionadoras, contenidas en leyes especiales, que ponen en relación la cuantía de la multa con el valor que se obtenga de la infracción.

El apartado 3 del artículo 29 LRJSP recoge la regla según la cual en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada (prohibición de exceso). Para cumplir con la exigencia

resultado y sin atender a la conducta diligente del contribuyente. Con ello queda dicho también que el citado precepto legal no ha podido infringir en modo alguno los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución) y de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE)» (FJ 4).

Véase al respecto GONZÁLEZ CUELLAR SERRANO, N., «Las sanciones administrativas en la Ley 30/1992, de 26 de diciembre», *Jueces para la democracia*, nº 16-17, 1992, pp. 30-34.

de proporcionalidad en la graduación de la sanción, se tendrán en cuenta, en especial, aunque no únicamente, los siguientes criterios:

- El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- La naturaleza de los perjuicios causados.
- La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa (no debe ser susceptible de recurso administrativo).

La principal novedad de la nueva regulación afecta a la reincidencia, que ocasionaba importantes dudas interpretativas porque la anterior redacción de la letra c) del apartado 3 del artículo 131 LRJPAC se refería a la «comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme».

Entre los supuestos que permiten graduar la sanción se ha también añadido ahora la continuidad o persistencia en la conducta infractora, que no exige que esa conducta se haya sancionado previamente por medio de una resolución firme, lo que deja abierta a la Administración una mayor posibilidad de valorar las conductas infractoras persistentes.

Una nueva regla recogida por la LRJSP es que cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior (apartado 4 del art. 29, que recoge lo que ya establecía el artículo 4.3 del RD 1398/1993, de 4 de agosto).

También se ha traído al apartado 5 del artículo 29 LRJSP la previsión que ya establecía el apartado 4 del artículo 4 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, relativa a que cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.

Y se traslada al apartado 6 del artículo 29 LRJSP lo previsto por el artículo 4.6, último párrafo, del RD 1398/1993, de 4 de agosto, que contempla que será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

Con estos nuevos apartados 4, 5 y 6 del artículo 29 LRJSP se recogen en la legislación básica reglas anteriormente incluidas en el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. La derogación de la LRJPAC y el Real Decreto 1398/1993 por parte de la LPAC y la integración en la misma y en la LRJSP de sus disposiciones reviste una especial importancia dada la elevación de rango producida y el carácter básico de la nueva regulación.

En cuanto a la prescripción, el artículo 132 LRJPAC estableció por primera vez en el Derecho español una regulación general de la institución en materia de sanciones administrativas, que ha recogido de forma similar el artículo 30 de la LRJSP.

Por lo que se refiere al cómputo del plazo de prescripción de las sanciones, comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla. En este punto se ha producido una novedad destacable frente a lo que disponía el artículo 132.3 LRJPAC, que hacía referencia al «día siguiente a aquél en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción».

Las reglas del cómputo del plazo de prescripción se completan con los criterios para la interrupción del mismo. Así, la LRJSP prevé que la prescripción de la infracción la interrumpirá la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reiniciándose (la LRJPAC utilizaba la expresión «reanudándose») el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado por más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. Por su parte, el plazo de prescripción de la sanción lo interrumpirá la iniciación, también con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél estuviese paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor. La necesidad de poner en conocimiento del infractor la iniciación del procedimiento en ambos casos (régimen de notificaciones) y la brevedad del plazo establecido para reanudar el cómputo del plazo interrumpido (un mes), son exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica.

Otra novedad del artículo 30 de la LRJSP es el nuevo párrafo que incluye al final de su apartado 3, para prever que en el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

La previsión trae causa de una polémica sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de diciembre de 2004¹⁵, que estableció como doctrina legal que el límite para el ejercicio de la potestad sancionadora, y para la prescripción de las infracciones, concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, sin poder extender la misma a la vía de recurso.

La nueva regulación legal acoge la postura defendida por el voto particular formulado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 260 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por el Magistrado PECES MORATE, al que se adhirió el Magistrado YAGÜE GIL, que razonó que de la LRJPAC se deduce la conclusión jurídica de que la infracción, al haberse paralizado el procedimiento sancionador en vía de recurso administrativo por más tiempo que el fijado en la ley para su prescripción, hace decaer la potestad de la Administración para sancionarla. Considera el voto particular que «la tesis sostenida por mis colegas de Sala conduce a un resultado incompatible, a mi parecer, con el instituto de la prescripción y con el principio de seguridad jurídica, ya que, durante un tiempo indefinido (el de la sustanciación del recurso administrativo), no resultaría aplicable la prescripción de la infracción ni la prescripción de la sanción, la primera porque se habría sancionado con una multa, sin haberse puesto fin a la vía administrativa, y la segunda porque dicha sanción es inejecutable, y, por consiguiente, no puede comenzar el cómputo de la prescripción de ésta conforme al

15. Sección 5ª, ponente D. Rafael Fernández Valverde, recurso de casación en interés de ley nº 97/2002.

artículo 132.3 de la repetida Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (...). De esta manera el ciudadano o administrado se encuentra sumido en una insostenible inseguridad jurídica porque no puede transcurrir en su favor el plazo de prescripción de la infracción ni el de prescripción de la sanción, debido a que la Administración incumple su deber de resolver expresamente el recurso de alzada» (Fundamento 3 del voto particular).

La nueva previsión expresa del apartado 3 del artículo 30 de la LRJSP acoge en consecuencia esta tesis y declara que en los supuestos de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

El artículo 31 LRJSP regula el principio de «*ne bis in idem*», que pese a no estar recogido expresamente en la CE, ha sido reconocido por el TC como «íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones» y como «implícitamente recogido en el artículo 25 de la Constitución» (STC 2/1981, de 30 de enero [RTC 1981, 2]¹⁶).

El artículo 31 LRJSP señala así que «no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento».

De forma novedosa, y recogiendo la previsión contenida en el apartado 2 del artículo 5 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, el apartado 2 del artículo 31 LRJSP establece que cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

Por lo que se refiere a las vinculaciones del procedimiento administrativo sancionador con el orden jurisdiccional penal, las previsiones que establecía el artículo 7 del RD 1398/1993 no se han trasladado a la LPAC ni a la LRJSP, salvo el artículo 77.4 LPAC que ha recogido lo que establecía el apartado 3 del citado artículo 7 del RD 1398/1993, en el sentido de que en los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

No han incorporado de esta forma la previsión de que el órgano competente para la resolución del procedimiento sancionador acodara la suspensión hasta que recayese resolución judicial en el orden penal (artículo 7.2 RD 1398/1993).

16. El propio TC lo define en la Sentencia citada como «el principio general del Derecho que supone que no recaiga duplicidad de sanciones, administrativa y penal en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial que justificase el ejercicio del *ius puniendi* por los Tribunales y, a su vez, la potestad sancionadora de la Administración».

En la STC 77/1983, de 3 de octubre (RTC 1983, 77), el TC conecta este principio con otro de los límites de la potestad sancionadora de la Administración, residenciado también en el artículo 25 CE, como es la subordinación de la potestad sancionadora de la Administración a la autoridad judicial.

III. LOS PRINCIPIOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

De acuerdo con el profesor LEGUINA VILLA¹⁷, las características generales del sistema español de responsabilidad patrimonial de la Administración son su carácter unitario, su alcance general y su naturaleza directa y objetiva, notas todas ellas que sigue consagrando sin novedades regulatorias la LRJSP.

La LPAC y la LRJSP mantienen la unificación sustantiva y procedimental relativa a todas las actuaciones de las Administraciones públicas que pudiesen dar lugar a su responsabilidad, que ya había establecido la LRJPAC. Así, el artículo 35 de la LRJSP dispone que cuando las Administraciones públicas actúen, directamente o a través de una entidad de derecho privado, en relaciones de esta naturaleza, su responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, incluso cuando concurra con sujetos de derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o a la entidad que cubra su responsabilidad.

La responsabilidad de las Administraciones públicas tiene un alcance general; es decir, comprende todo tipo de actuaciones extracontractuales, ya sean esas actuaciones normativas o materiales o, incluso, aunque se trate de una inactividad de la Administración.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de un contrato celebrado con la Administración, frente a la LRJPAC que no la contemplaba, ha sido regulada por la LPAC, que señala que se seguirá el procedimiento administrativo común «para determinar la responsabilidad de las Administraciones públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma sin perjuicio de las especialidades que, en su caso establezca el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público» (apartado 9 del artículo 32 LRJSP).

La previsión coincide con lo establecido en el artículo 214 del citado Real Decreto Legislativo 3/2011, que aprueba el TRLCSP y que establece como regla general la obligación del contratista de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. Sin embargo, en su apartado segundo, el artículo 214 del TRLCSP prevé que si los daños y perjuicios han sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

17. LEGUINA VILLA, J., «El fundamento de responsabilidad de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 23 (1979), pp. 523 y ss. y «Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 136 (2007), pp. 669 y ss.

La responsabilidad es directa, se reconoce sin exigir a los ciudadanos que identifiquen al funcionario o agente público que haya causado el daño. El artículo 36.1 LRJSP prevé en este sentido que para hacer efectiva la responsabilidad administrativa, los particulares «exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio».

La nota más importante del régimen público de responsabilidad patrimonial en nuestro ordenamiento es que la responsabilidad se configura con un carácter objetivo¹⁸, que ha sido definido por nuestra jurisprudencia señalando que:

«Al afirmar que es objetiva se pretende significar que no se requiere culpa o ilegalidad en el autor del daño, a diferencia de la tradicional responsabilidad subjetiva propia del Derecho Civil, ya que se trata de una responsabilidad que surge al margen de cuál sea el grado de voluntariedad y previsión del agente, incluso cuando la acción originaria es ejercida legalmente, y de ahí la referencia al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en la dicción del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, pues cualquier consecuencia dañosa derivada de tal funcionamiento debe ser, en principio, indemnizada, porque de otro modo se produciría un sacrificio individual a favor de una actividad de interés público que, en algunos casos, debe ser soportada por la comunidad...» (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1998, Sala Tercera, Sección 6ª, Rec. 2864/1994, FJ 2º).

El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración deriva del artículo 106.2 CE y del artículo 32.1 LRJSP. Hay en estos preceptos dos elementos de los que tal conclusión se infiere con toda claridad: en primer lugar, la exclusión de la obligación de indemnizar los daños debidos a fuerza mayor, lo que incluye los producidos por caso fortuito, como se deriva del art. 32.1 de la LRJSP, frente a lo que sucede en el ámbito de la responsabilidad civil extracontractual, regulada por el Derecho privado; en segundo lugar, la utilización, como principal criterio de imputación objetiva de la responsabilidad a la Administración, del concepto de funcionamiento de los servicios públicos (de acuerdo con los artículos 106 CE y 32 LRJSP), y no sólo del anormal, esto es, del incorrecto o irregular, sino también del funcionamiento normal, al que no cabe hacer ninguna tacha de irregularidad o incorrección (y en modo alguno posible es imaginar hipótesis de funcionamiento normal del servicio público con culpa del funcionario).

En cuanto a la indemnización a recibir por el ciudadano, la regla general es que deberá ser restituido en la integridad patrimonial menoscabada por la actuación administrativa dañosa.

El apartado 2 del artículo 34 LRJSP dispone que la indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. De forma novedosa, contempla expresamente el precepto que en los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración

18. Véase MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la administración: hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002.

incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.

La Ley 35/2015, de 22 de septiembre, ha reformado el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación¹⁹, modificando el baremo que figura como Anexo en el Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre.

A la hora de determinar las cuantías de las indemnizaciones, los Tribunales españoles ya solían acudir con frecuencia al sistema de indemnizaciones tasadas (baremo) establecido para los daños a las personas, comprensivos del valor de la pérdida sufrida y de la ganancia que hayan dejado de obtener, previstos, previsibles o que conocidamente se deriven del hecho generador, incluyendo los daños morales, aunque los casos de responsabilidad de la Administración no entraran en el supuesto de hecho de la legislación sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, que se aplica exclusivamente –con carácter vinculante, lo que ha sido aceptado por la STC 181/2000, de 29 de junio (RTC 2000, 181), precisamente sobre la base de la excepcionalidad del caso y la socialización del riesgo que en él concurre– para fijar la responsabilidad civil de los conductores de vehículos a motor. Sin embargo, para los tribunales nada impedía que el baremo se utilizase como orientativo en otros supuestos distintos de daños a las personas, lo que resultaba especialmente útil cuando se trata de indemnizar daños morales, cuya exacta cuantificación resulta sencillamente imposible.

El art. 34.3 de la LRJSP establece que la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, no hay novedades en la LRJSP en la regulación de la responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas.

IV. EL NOVEDOSO RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR POR LAS LESIONES QUE SUFRAN LOS PARTICULARES EN SUS BIENES Y DERECHOS DERIVADAS DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES O CONTRARIAS AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El artículo 32 de la LRJSP ha venido a recoger la responsabilidad del Estado legislador.

19. Como pone de manifiesto el *Informe sobre la Justicia Administrativa 2016* (Dir. DÍAZ SASTRE, S.; Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa, CIJA, de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2016, p. 215), la materia de tráfico es una de la que presenta un mayor índice de litigiosidad por reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, junto a la sanidad, la función pública, los tributos y las actuaciones relacionadas con la regulación económica.

Hasta este momento, la responsabilidad patrimonial del Estado legislador sólo encontraba un reconocimiento muy general en el artículo 9.3 de la Constitución, cuando garantiza la responsabilidad de los poderes públicos. Sin embargo, la Constitución no concreta más esta responsabilidad del Estado legislador, como si hace con la responsabilidad de las Administraciones públicas en el artículo 106.2 y con la responsabilidad del poder judicial en el artículo 121.

Más allá de la CE, podíamos encontrar en el apartado 3 del artículo 139 LRJPAC una previsión expresa sobre la responsabilidad del Estado legislador que remitía a lo que establecieran las leyes al señalar que las Administraciones públicas «indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos»²⁰.

Pero el reconocimiento en el Derecho español de la responsabilidad del Estado legislador se había producido por vía judicial²¹, a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que apreció la existencia de responsabilidad cuando se produjeran daños o perjuicios en virtud de actos de aplicación de leyes y existiera un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos que pudieran considerarse afectados por actuaciones administrativas anteriores o concomitantes con la legislación aplicable²².

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo está influenciada por la importante doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que ha reconocido la responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario europeo²³.

Pues bien, el apartado 3 del artículo 32 LRJSP declara en primer lugar que los ciudadanos «tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen».

Reconoce de esta forma un supuesto de responsabilidad por los daños derivados de la aplicación de actos legislativos, que ya recogía el apartado 3 del artículo 139 de la LRJPAC. Tanto en el 32.3 LRJSP como en el 139.3 LRJPAC la responsabilidad surge de una ley en la que no se aprecia ningún vicio concreto y que, no obstante, prevé el derecho a una indemnización, configurándose de este modo una obligación legal cuya fuente es

20. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2000, pp. 54 y ss.

21. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el Derecho español*, Civitas, Madrid, 2005 y ALONSO GARCÍA, C., «La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador», en *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales* (Dir. QUINTANA LÓPEZ, T.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, vol. I, pp. 513 y ss.

22. Sentencias del Tribunal Supremo 1052/1998, de 17 de febrero de 1998, 9740/1993, de 5 de marzo, 5448/1997, de 16 de septiembre, y 4951/1994, de 27 de junio.

23. Sentencias del TJUE de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Francovich; de 16 de diciembre de 1993, asunto C-334/92, Teodoro Wagner Miret; de 14 de julio de 1994, as. C-91/92, Paola Faccini Dori; de 26 de marzo de 1996, asunto 392/93, The Queen; de 8 de octubre de 1996, asuntos acumulados C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 y C-190/94, Erich Dillenkofer y de 30 de septiembre de 2003, asunto C-224/01, Gerhard Köbler.

precisamente la ley que la establece. A la propia ley le corresponde determinar en qué supuestos y bajo qué condiciones habrá de hacerse efectivo el derecho a tal indemnización.

Pero a continuación, el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 32 LRJSP recoge otros dos supuestos que no cuentan con un antecedente normativo en nuestro Derecho. Se trata de la responsabilidad del Estado legislador:

- a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional.
- b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea.

En el primero de estos casos, procederá su indemnización 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 la inconstitucionalidad posteriormente declarada (apartado 4 del artículo 32 LRJSP).

Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización 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 la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse todos los requisitos siguientes, que recoge el apartado 5 del artículo 32 LRJSP:

- a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.
- b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.
- c) Ha de existir 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 los particulares.

La sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o declare el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea producirá efectos desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, salvo que en ella se establezca otra cosa.

Como prevé el artículo 34.1 LRJSP, en los casos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere los apartados 4 y 5 del artículo 32, serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa.

Ahora bien, resulta cuestionable la diferenciación que establecen los apartados 4 y 5 del artículo 32 LRJSP entre la responsabilidad del Estado legislador cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional y cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea.

En el primero de estos supuestos se exigen al ciudadano para que pueda obtener una indemnización unos requisitos que limitan mucho la responsabilidad (exige el apartado 4 del artículo 32 que 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 la inconstitucionalidad o vulneración del Derecho de la UE posteriormente declarada) y que no aparecen en la regulación del derecho a ser indemnizado por la vulneración del Derecho de la UE, que recoge los criterios de la jurisprudencia del TJUE citada anteriormente.

Sin embargo, esta doctrina del TJUE no se recoge en la LRJSP para los casos de inconstitucionalidad, en donde no define los requisitos a aplicar, cuando deberían ser los mismos. Así lo ha declarado la sentencia del TJUE de 26 de enero de 2010, asunto C-118/98, cuando sostiene que los requisitos para la reparación de las situaciones perjudiciales en ambos supuestos deberían ser los mismos.

La diferenciación entre los requisitos para el reconocimiento de la responsabilidad en los apartados 4 y 5 del artículo 32 de la LRJSP puede ser contraria al principio de equivalencia que ha reconocido el TJUE²⁴, ya que daría lugar a un trato diferente a unas situaciones consideradas equiparables.

La regla que establece el apartado 4 del artículo 32 LRJSP, cuando exige al ciudadano que haya obtenido una sentencia firme, se aparta del criterio jurisprudencial del Tribunal Supremo que aplica los elementos de la responsabilidad derivados del Derecho de la UE (por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo nº 4974/2000, de 17 de septiembre, FJ 5²⁵), tal y como han sido reconocidos por el TJUE²⁶, e incluso puede entender que se separa de la doctrina del propio Tribunal Constitucional español, que ha considerado que una interpretación judicial formalista que rechace una solicitud por la falta de agotamiento previo de los recursos es contraria a la tutela judicial efectiva (sentencia del Tribunal Constitucional nº 194/1997, de 11 de noviembre [RTC 1997, 194], FJ 3).

Hay que tener en cuenta al respecto que en la sentencia del TJUE de 26 de enero de 2010, asunto C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales S.A.L., que resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo mediante Auto de 1 de febrero de 2008, el Tribunal europeo recuerda que corresponde a cada Estado miembro resolver las reclamaciones que se planteen con arreglo a sus normas internas, siempre y cuando los requisitos exigidos a una reclamación fundada en el Derecho de la Unión Europea no sean menos favorables que los aplicables a reclamaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y que tales requisitos no se articulen de tal manera que, en la práctica,

24. Sentencia del TJUE de 26 de enero de 2010, asunto C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales S.A.L.

25. En los casos en que la responsabilidad se imputa a normas con rango de ley declaradas inconstitucionales, el Tribunal Supremo entiende que no puede imponerse a los perjudicados por los actos de aplicación de tales normas la carga de impugnarlos y de agotar todas las instancias, ya que «la ley goza de una presunción de constitucionalidad y, por consiguiente, dota de presunción de legitimidad a la actuación administrativa realizada a su amparo», sin que pueda por ello trasladarse a los particulares la carga de «recurrir un acto adecuado a la misma fundado en que es inconstitucional» (STS de 13 de junio de 2000).

26. Véase COBREROS MENDAZONA, E., «La exigibilidad del requisito de la violación suficientemente caracterizada al aplicar en nuestro ordenamiento el principio de la responsabilidad patrimonial de los Estados por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea», *RAP* nº 196, 2015, pp. 11 y ss.

devenga imposible o muy difícil obtener la indemnización (principio de efectividad). En consecuencia, el Tribunal consideró que es contraria al Derecho de la Unión Europea la regla de un Estado miembro «en virtud de la cual una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho Derecho por una ley nacional declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictada con arreglo al artículo 226 CE sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha ley» cuando tal regla no sea «de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamentada en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente».

Tras la sentencia del TJUE, el Tribunal Supremo rectificó la doctrina según la cual la ausencia de impugnación administrativa y judicial del acto aplicativo de la norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea rompe el nexo causal exigido por la propia jurisprudencia comunitaria. La Sentencia del TS de 17 de septiembre de 2010, reconoció de esta forma que «la doctrina de este Tribunal Supremo (...) sobre la responsabilidad del Estado legislador en los casos de vulneración de la Constitución debe aplicarse, por el principio de equivalencia, a los casos de responsabilidad del Estado legislador por vulneración del Derecho Comunitario. Ello obliga, por el principio de vinculación a que antes nos hemos referido, a rectificar la doctrina sentada en las sentencias de 29 de enero de 2004 y 24 de mayo de 2005, que entendieron que la no impugnación, administrativa y judicial, del acto aplicativo de la norma contraria al Derecho Comunitario rompía el nexo causal exigido por la propia jurisprudencia comunitaria para la declaración de la responsabilidad patrimonial, ruptura que, como ya se expresó, no se admite en los casos de actos de aplicación de leyes inconstitucionales, en los que no es preciso el agotamiento de los recursos administrativos y jurisdiccionales para el ejercicio de la acción de responsabilidad». En consecuencia, el Tribunal Supremo entendió que la falta de impugnación de los actos lesivos «no constituye obstáculo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial».

En consecuencia, resulta evidente que la solución adoptada por la LRJSP en su artículo 32 se aparta del criterio jurisprudencial que instaura la mencionada sentencia del TS, al imponer en todo caso como requisito la obtención de una sentencia firme desestimatoria del recurso interpuesto contra la actuación administrativa lesiva, lo que equivale a exigir el agotamiento de todas las vías de impugnación existentes, como señaló el Dictamen del Consejo de Estado 275/2015, de 29 de abril de 2015 (JUR 2015, 237677), sobre el anteproyecto de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (apartado IV.15.a.2).

V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Para llegar a imponer una sanción, la Administración debe seguir un procedimiento formal. Así lo exigen el apartado 1 del artículo 25 LRJSP y el apartado 2 del artículo 63 LPAC, de tal forma que están totalmente prohibidas las sanciones de plano o sin procedimiento.

En el procedimiento sancionador resultan plenamente aplicables todos los derechos que reconoce el art. 24 CE, integrantes del derecho fundamental a la defensa²⁷.

La LPAC regula el procedimiento administrativo común y al establecer las reglas sobre las distintas fases procedimentales recoge las especialidades del procedimiento sancionador aplicables a todas las Administraciones públicas. En consecuencia, el procedimiento sancionador ya no es un procedimiento especial, como lo era en la LRJPAC, sino que se le aplica el procedimiento administrativo común, con algunas especialidades que concreta la propia LPAC al regular las distintas fases del procedimiento común.

Como novedad importante, la LPAC incorpora a las fases de iniciación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos²⁸. Igualmente, prevé una regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

Con carácter general, deben resaltarse las obligaciones que recoge el artículo 18 de la LPAC referidas a la colaboración de las personas en los términos previstos en la legislación que en cada caso resulte aplicable. A falta de previsión expresa, el apartado 1 del precepto obliga a facilitar a la Administración «los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias, salvo que la revelación de la información solicitada por la Administración atentara contra el honor, la intimidad personal o familiar o supusieran la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas».

Los interesados en un procedimiento que conozcan datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en él tienen el deber de proporcionárselos a la Administración actuante.

Cuando las inspecciones requieran la entrada en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran autorización del titular, se estará a lo dispuesto en el artículo 100 de la LPAC, referido a los medios de ejecución forzosa.

El acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador debe contener, de acuerdo con el artículo 64 LPAC, que eleva de rango lo anteriormente establecido por el artículo 13 del RD 1398/1993:

- a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
- b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento (se elimina la precisión reglamentaria de que los hechos fuesen “sucintamente expuestos”), su posible calificación

27. Por todas, SSTC 41/1998 y 87/1991 y STS de 21 de mayo de 2014, Sala de lo Contencioso, Sección 7, nº recurso 492/2013.

28. Como ha destacado el profesor MARTÍN DELGADO («La reforma de la administración [electrónica]: hacia una auténtica innovación administrativa», *Revista Democracia y Gobierno Local*, nº 32 2016, p. 7), con la aprobación de las nuevas Leyes 39 y 40/2015 se ha logrado un objetivo que era imprescindible y resultará fundamental, como es situar la regulación del uso de los medios electrónicos en el núcleo duro del Derecho administrativo.

y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.

- c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
- d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85 LPAC (reducciones del importe de la multa).
- e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo.
- f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

El artículo 64.3 de la LPAC prevé que excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados.

De acuerdo con el artículo 58 LPAC, 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.

Cuando la iniciación del procedimiento se produzca por denuncia, el apartado 4 del artículo 62 LPAC prevé que si el denunciante ha participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado.

Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga.

En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento administrativo (apartado 5 del art. 62 LPAC).

En relación con la fase de instrucción del procedimiento, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción (art. 85 LPAC).

En la resolución, que debe ser motivada, se decidirán todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento y se recogerá una valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión. También se fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen.

La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado (art. 90.3 LPAC).

El artículo 96 de la LPAC prevé la posibilidad de utilización de una tramitación simplificada del procedimiento, aplicable a los supuestos en que se entienda que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve. Este procedimiento deberá ser resuelto en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento.

VI. PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Con carácter previo a la aprobación de la LRJPAC de 1992, el procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado había estado regulado por el Decreto de 26 de abril de 1957, en su Capítulo II del Título IV, «Indemnización por otros daños», que desarrollaba la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (LEF), donde se establecía en nuestro Derecho el principio de responsabilidad patrimonial, extracontractual, de la Administración del Estado.

La regulación posterior que efectuó la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 de la responsabilidad patrimonial de la Administración y de sus autoridades y funcionarios no supuso la modificación de las normas procedimentales del Reglamento de desarrollo de la LEF que se había venido aplicando hasta esta fecha²⁹.

Tras la consagración en el artículo 106 CE del principio de la responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones públicas por las lesiones que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, la LRJPAC desarrolló en su Título X la regulación de la exigencia de esta responsabilidad, previendo específicamente los

29. MARTÍN REBOLLO, L.: «La responsabilidad de las Administraciones públicas en España: una nota introductoria», en *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1996; pp. 399 a 436.

artículos 142.3 y 145.2 el establecimiento por vía reglamentaria de los procedimientos que permitiesen hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y de las autoridades y demás personal a su servicio, lo que llevó a cabo el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

Pero con la aprobación de la LPAC, el anterior procedimiento especial sobre responsabilidad patrimonial consagrado en la LRJPAC se integra como especialidad del procedimiento administrativo común. Como ya se ha analizado en este trabajo, de acuerdo con la nueva sistemática que establece el legislador español, los principios generales de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la LRJSP y las reglas procedimentales en la LPAC.

En consecuencia, el procedimiento de responsabilidad patrimonial ya no es un procedimiento especial, sino que se le aplica el procedimiento administrativo común, con algunas especialidades que concreta la propia LPAC al regular las distintas fases del procedimiento común. Y el artículo 96 LPAC establece la posibilidad de una tramitación simplificada del procedimiento.

La LPAC deroga expresamente la LRJPAC y el Real Decreto 429/1993, y sus disposiciones se han integrado tanto en la LPAC como en la LRJSP, lo que tiene una gran importancia práctica dada la elevación de rango producida y el carácter básico de la nueva regulación *ex* artículo 149.1.18 CE.

Se mantiene en la LPAC que el plazo para ejercitar la acción de responsabilidad y presentar la reclamación frente a la Administración es de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización. Ahora bien, en el 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 (art. 67.1 LPAC).

De forma novedosa, la LPAC incorpora a todas las fases del procedimiento administrativo común el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos³⁰, si bien no hay reglas específicas sobre la utilización de estos medios en los preceptos de la LPAC que establecen especialidades relacionadas con los procedimientos de responsabilidad patrimonial, como son los artículos 61, 65, 67, 81, 82, 86.91, 92 y 96.

30. GAMERO CASADO, E. («Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 175, 2016, pp. 15-27) ha destacado como la LPAC y LRJSP suponen un salto cualitativo al establecer de forma obligatoria el pleno funcionamiento electrónico de las Administraciones públicas tanto hacia dentro de ellas como en sus relaciones con los ciudadanos.