

Capítulo I.

INTRODUCCIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Por Antonio Faya Barrios

I. LA PROGRESIVA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN NUESTRO DERECHO

La responsabilidad patrimonial de la Administración tal como la conocemos a día de hoy responde a una progresiva y lenta evolución de nuestro Derecho positivo, en el que pueden distinguirse diversas etapas. Meilán Gil¹ muy expresivamente indica que dicha evolución se mueve entre los siguientes polos: de irresponsabilidad a responsabilidad de la Administración; de responsabilidad indirecta a responsabilidad directa; de responsabilidad subsidiaria a responsabilidad solidaria; de responsabilidad parcial a responsabilidad completa; de responsabilidad subjetiva a responsabilidad objetiva.

El punto de partida, paradójicamente, es la negación en términos generales de la propia posibilidad de apreciar en abstracto responsabilidad de la Administración por sus actos. Es lo que se denomina inmunidad soberana o inmunidad de la corona y que se expresa en la frase “the king can do no wrong”. No es tanto que se entienda que el rey esté por encima de la ley o que todo lo que haga sea justo y conforme a Derecho. Más bien se constata que no está sujeto por sus actos a ningún otro poder o jurisdicción: creo los tribunales, que administran justicia en su nombre, luego no puede quedar sujeto a ellos y por tanto no puede ser procesado.

¹ Meilán Gil, J. L.: “El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: una revisión doctrinal”, *Revista Digital Derecho y Debate*.

Puesto que el Estado se identifica con el rey, aquel comienza beneficiándose de la inmunidad de éste, en la medida en que actúa en su nombre en el ejercicio del poder. En cualquier caso, el principio evoluciona por separado en un doble sentido: de un lado en su proyección sobre la persona del rey asegura su inmunidad por los actos a él imputables, de lo que encontramos reflejo en el artículo 56 de la Constitución que dice que la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad, de otro en cuanto alcanza al Estado por los daños que comete en su actuación, de la inicial irresponsabilidad se va evolucionando hacia un progresivo reconocimiento de su deber de indemnizar y de la sujeción de sus actos a revisión jurisdiccional. Cabe destacar en esta línea la Crown Proceedings Act de 1947.

Constituye también un hito trascendental en esta evolución hacia un mayor reconocimiento de la responsabilidad de la Administración el llamado *Arret Blanco* de 8 de febrero de 1873, del Tribunal de Conflictos francés, cuya trascendencia en la conformación del Derecho administrativo tanto se ha resaltado. Responde a una reclamación que presenta ante los tribunales Jean Blanco al haber sufrido su hija de cinco años graves heridas tras ser atropellada por un carro empujado por empleados del servicio público de tabacos. Solicitaba la condena de los empleados y la responsabilidad civil del Estado conforme a las reglas del Código Civil francés. El Tribunal de Conflictos en su breve resolución y frente a la inmunidad soberana que aduce de contrario el representante de la Administración realiza afirmaciones de gran importancia: admite la responsabilidad del Estado por hechos causados por sus agentes, si bien la misma no puede regirse por las reglas del Código Civil que rigen relaciones entre particulares. Se trata de una responsabilidad que no es general ni absoluta, que tiene reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y que debe conciliar los derechos del Estado con los derechos privados. No es ante los tribunales sino ante la propia jurisdicción administrativa ante quien debe dilucidarse.

En nuestro ordenamiento jurídico la evolución fue lenta. Con carácter puntual y restringido, algunas normas reconocían esa responsabilidad. Así, la Ley de 9 de abril de 1842 que declaró la obligación de la nación de indemnizar daños sufridos como consecuencia de la primera guerra carlista (fue invocada sin éxito ante los tribunales para reclamar indemnización del Estado por los daños sufridos en la guerra de 1898 contra los Estados Unidos). Destaca también la Ley de Policía de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877, que obliga a indemnizar las demoliciones o modificaciones de fábrica que fuera necesario hacer en fincas particulares en beneficio de tercero. Asimismo, la Ley de Aguas de 1879 cuyo artículo 56 señalaba que siempre que para precaver o contener inundaciones eminentes sea preciso en caso de urgencia practicar obras provisionales o destruir las existentes en toda clase de predios, el Alcalde podrá acordarlo bajo su responsabilidad pero en la inteligencia de que habrán de indemnizarse después las pérdidas o perjuicios ocasionados², las previsiones de

² Refleja con nitidez la conocida frase de Hauriou respecto a la actuación de la Administración: *Hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración que reclama el instinto popular: que la Administración actúe pero que obedezca a la Ley; que actúe, pero que pague el perjuicio.*

la Ley de lo Contencioso de 13 de septiembre de 1888, sobre derecho a indemnización en los supuestos de ejecución de sentencias o la Instrucción de Sanidad de 1904.

Pero sin duda el primer atisbo de creación de un régimen de responsabilidad patrimonial de alcance más general fue el resultante del artículo 1.903 en relación con el 1.902 del Código Civil. Establecía aquel en su párrafo quinto lo siguiente:

“El Estado es responsable en este concepto cuando obra por mediación de un agente especial; pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior”.

Parada Vázquez³ interpreta que este precepto lo que quería decir es que cuando la Administración actúa a través de un funcionario responde directamente por el daño causado y que cuando es un tercero sólo responde si aquel tiene un mandato especial. Ello partiendo de la concepción del funcionario como un órgano a través del cual actúa la Administración Pública. Algunas sentencias acogieron esta tesis, así las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de enero de 1892 o de 2 de enero de 1899.

Con todo, no fue esta la interpretación que acabó prosperando por parte de los tribunales que entendieron que cuando la Administración actúa a través de un funcionario es éste el que responde por los daños causados a tercero. Constituía a nuestro juicio, pese a la opinión de Parada Vázquez antes citada, una interpretación razonable a la vista de la remisión al 1902 que sin duda impone la obligación de reparar a quien materialmente causa el daño. Sin contar con que, tal como señalan las Sentencias de 18 de mayo de 1904 y de 7 de enero de 1908, cuando la Administración actúa a través de funcionario no cabe hablar de culpa o negligencia en la organización del servicio ni en la designación de sus agentes sino que la responsabilidad ha de ser directamente exigible al funcionario al amparo de la Ley de Responsabilidad Civil de Funcionarios de 1904 (la llamada Ley Maura que condicionaba dicha responsabilidad del funcionario o autoridad a la inobservancia de algún precepto cuyo cumplimiento se les hubiera reclamado previamente por escrito).

Aún se produjo un problema interpretativo que condenó a la práctica inoperancia al régimen jurídico derivado de este precepto y es la dificultad de identificar supuestos en que quien actúa por cuenta de la Administración responde al concepto de agente especial. Las Sentencias citadas en último lugar lo conceptuaban como aquél que recibía un mandato o gestión concreta *ajena al servicio de su cargo*. Sánchez Román, citado por Checa Gon-

³ PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo I. Parte general*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1999.

zález⁴ llega a decir que el único agente especial reconocible había sido el general Primo de Rivera.

Con todo, y también constatadas las carencias de la regulación del Código Civil, empezaron a superarse en nuestro Derecho las restricciones a la conformación de un sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración que comenzara a responder a los caracteres de objetiva y directa, frente al sistema de responsabilidad aquiliana de base culpabilista de nuestro Derecho privado.

Como hito de alcance simbólico en esa línea cabe destacar la Constitución de 1931 que en su artículo 41 tras intentar conformar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos constitucionalizando el principio de inamovilidad⁵ (probablemente como reacción frente a la figura del cesante propia del periodo histórico inmediato anterior) dice algo que examinados los antecedentes anteriores resulta poco menos que revolucionario: *Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la ley.* Establece la referida responsabilidad subsidiaria como principio si bien remite su conformación de detalle a la ley.

Limitada a la esfera municipal, el Texto Articulado de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, establece en su artículo 209 que las entidades municipales *responderán civilmente de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroque la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios en la esfera de sus atribuciones respectivas, directa o subsidiariamente, según los casos.*

Pero para encontrar una consagración de la responsabilidad patrimonial con un alcance más general debemos esperar a la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, cuyo artículo 121 establecía lo siguiente:

“1. Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo.

⁴ CHECA GONZÁLEZ, C.: “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: alcance, delimitación y contenido de la misma”, *Sentencias de TSJ y AP y otros Tribunales*, 17/2003, Editorial Aranzadi.

⁵ Enlaza con el Estatuto de Maura de 1918 que asienta la carrera administrativa de los funcionarios sobre dos pilares fundamentales: la inamovilidad precisamente y el acceso por oposición, superando de esta manera el llamado *spoils system* norteamericano que consideraba los puestos públicos como un auténtico botín a repartir por quienes accedían al poder.

2. En los servicios públicos concedidos correrá la indemnización a cargo del concesionario, salvo en el caso en que el daño tenga su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al concesionario y que sea de ineludible cumplimiento para éste”.

Hay quien considera el precepto tácitamente derogado por la regulación de la Ley 30/1992 razonando que sí han sido objeto de expresa derogación los preceptos del Reglamento de Expropiación Forzosa que desarrollan el 121. Escuín Palop⁶ introduce un matiz a nuestro juicio interesante: entiende aplicable el precepto a los supuestos en que los perjuicios vayan vinculados a una actuación expropiatoria, aunque sea irregular de manera que en vía de revisión administrativa o jurisdiccional podría declararse la correspondiente responsabilidad con base en este precepto sin necesidad de que el afectado pase por la instrucción de un procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Se fija por tanto la indemnización por los tribunales sin necesidad de reclamación de responsabilidad patrimonial ad hoc por parte de quien sufre el daño antijurídico derivado de una actuación de la Administración expropiante no ajustada a Derecho, que incluso en ocasiones merece la consideración de vía de hecho. En tal sentido, la STS de 19 de noviembre de 1992 (RJ 1992, 9025) con la referida salvedad procedimental (o de innecesidad de procedimiento específico, mejor dicho) parece declarar plenamente aplicable a tales supuestos el régimen general de responsabilidad patrimonial, de manera que habrá de analizarse en cada supuesto resuelto al amparo del 121 la concurrencia de los requisitos que hacen nacer aquella:

“La competencia para conocer de esta pretensión corresponde a los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como hemos expuesto, ya que deriva de unas actuaciones que se pretenden fundar en el instituto de la expropiación forzosa, pudiendo pedirse la indemnización directamente ante dichos órganos jurisdiccionales, como pretensión complementaria de la solicitud de anulación de los acuerdos del Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, pues así lo autoriza el artículo 40.2 in fine de la LRJAE de 26 de julio de 1957, precepto aplicable por analogía a las Corporaciones locales que resulten obligadas a indemnizar como consecuencia del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, dándose con ello plena efectividad a un derecho reconocido por el artículo 106.2 de la Constitución, que exige una interpretación de las normas favorable a asegurar su eficacia en cada caso concreto”.

Y en definitiva ello es así porque aún estando distantes ambas instituciones, expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial, cabe reconocer entre ambas una similitud esencial en la medida en que se produce una merma en la esfera patrimonial del administrado que ha de verse plenamente compensada. En tal sentido la STS de 11 de noviembre de 1997 (RJ 1997, 7950), indica lo siguiente:

⁶ ESCUÍN PALOP, V.: *Comentario al artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa. Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Editorial Aranzadi, 2008.

“No puede desconocerse, sin embargo, que existe una similitud básica, derivada de su común finalidad resarcitoria, entre indemnización por expropiación forzosa y la que procede del daño o perjuicio causado por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, como la jurisprudencia pone de manifiesto al acudir al instituto de la responsabilidad (admitiendo que pueda utilizarse la vía procedimental a él correspondiente) en supuestos relacionados con la expropiación... La distinción entre el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración y el de expropiación forzosa, aún resultando obligada por imperativo de la ley no es, pues, sustancial, sino que tiene carácter formal o adjetivo”.

Pero es la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 20 de julio de 1957, la que amplía el ámbito de la responsabilidad patrimonial a las lesiones que los ciudadanos soporten en cualquiera de sus bienes y derechos. Resulta expresiva su exposición de motivos que respecto a este asunto señala lo siguiente:

“En el último título de la presente Ley se regula con carácter general la responsabilidad del Estado y de sus Autoridades y funcionarios. Respecto a la del primero, no obstante el gran avance que supone la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, parece oportuno consignarla en términos más generales a fin de cubrir todos los riesgos que para los particulares puede entrañar la actividad del Estado salvo cuando exista justa causa que obligue a soportar el daño sin indemnización como ocurre en los casos de denegación legítima de licencias y autorizaciones previas que condicionan la actividad de los administrados, todo ello sin perjuicio de que el Estado previo el oportuno expediente pueda declarar responsables a las Autoridades o funcionarios que por culpa o negligencia hayan lesionado los bienes o derechos de la Administración o los de tercero.

Junto a la responsabilidad del Estado se regula también la de las Autoridades y funcionarios desde Ministros del Gobierno hasta los Agentes subalternos en la seguridad de que todo lo que robustezca el principio de responsabilidad viene a consolidar el prestigio y eficacia de la Administración y la colaboración de los administrados”.

Admitido ya el carácter general de la responsabilidad patrimonial de la Administración, faltaba dotarlo del mayor realce normativo mediante su incorporación a la Constitución, lo cual se materializa a través de los artículos 9.3 que garantiza la responsabilidad de los poderes públicos y del 106.2 conforme al cual los particulares, *en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.*

Aún se haría esperar unos años la primera regulación integral de la institución, la cual se hace en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que dedica a la materia su Título X, artículos 139 a 146, alguno de los cuales fue modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, bajo la rúbrica “Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus auto-

ridades y demás personal a su servicio". Puede según lo dicho destacarse su vocación de generalidad que alcanza a todos los supuestos de daños producidos por los poderes públicos que el particular no tenga el deber de soportar. Sí que es cierto que respecto a la responsabilidad del Estado legislador no profundizaba sino que se limitaba a establecer (que no es poco) las pautas generales y respecto a la responsabilidad del Estado juzgador se remitía a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En desarrollo de la ley se dictó 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.

Finalmente, debe considerarse que la regulación vigente en esta materia resultará tan pronto entren en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y sobre todo de la Ley 40/2015 de la misma fecha de Régimen Jurídico del Sector Público.

Se parte, según revela la Exposición de motivos de la primera de las leyes citadas de una disociación de los aspectos procedimentales y sustantivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, de manera que los aspectos procedimentales pasa a regularlos la Ley 39/2015 que opta por integrar el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial como una especialidad del procedimiento administrativo común y los sustantivos (u orgánicos, como no sabemos si muy acertadamente los califica la Exposición de motivos) quedan para la Ley 40/2015.

Aparte de que se regulan algunos aspectos de la institución que no tienen carácter procedimental como la expresa previsión que antes faltaba en la Ley 30/1992 del sentido desestimatorio del silencio en estos procedimientos, el plazo de prescripción o cuando debe entenderse nacida la acción en los supuestos de daño físico o psíquico o en los de responsabilidad del Estado legislador, es lo cierto que en buena medida supone elevar de rango la regulación contenida en el Real Decreto 429/1993 antes citado, al que expresamente deroga.

En cuanto a la Ley 40/2015, la principal novedad sin duda la constituye la más detenida regulación de la responsabilidad del Estado legislador y en particular de la que nace por los daños sufridos como consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley que luego sea declarada inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión Europea. Se avanza asimismo en la responsabilidad de Derecho privado de la Administración estableciendo expresamente en el artículo 35 que se responde directamente cuando se actúa a través de entidades de Derecho privado en relaciones de esta naturaleza. También se proyecta la responsabilidad directa por los daños causados por sus autoridades y personal al ámbito de las entidades instrumentales, indicándose que la responsabilidad que pueda corresponderle al empleado público como miembro del Consejo de Administración de una sociedad mercantil estatal la asumirá directamente la Administración General del Estado (artículo 115), lo cual probablemente ya resultaba de la aplicación al supuesto de los principios generales.

Todo lo dicho, por supuesto, sin perjuicio de las especialidades procedimentales que puedan tener las Comunidades Autónomas. Lo cual nos lleva a la cuestión del modo en que este sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se proyecta sobre el modelo de organización territorial del poder establecido en el Título VIII de la Constitución.

II. SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Con posterioridad, al referirnos a los caracteres del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas veremos que uno de ellos es su carácter unitario. Podemos ya anticipar que dicho carácter unitario no se ve comprometido a la vista de la organización territorial del poder existente en nuestro país.

En tal sentido, el punto de partida es el artículo 149.1.18.^a *in fine* de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el sistema de responsabilidad patrimonial de todas las Administraciones Públicas. Tal reserva al Estado del establecimiento del sistema y de sus características definitorias permite asegurar una regulación uniforme en todo el territorio nacional como garantía de la igualdad de trato de los ciudadanos ante cualquier Administración en cualquier parte del territorio nacional.

Ello no excluye por supuesto cualquier posibilidad de actuación de la Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional considera posible que en el ejercicio de sus competencias por parte de la Comunidad Autónoma puedan surgir supuestos indemnizatorios no previstos en la normativa estatal cuya regulación puede hacer la Comunidad Autónoma con tal de que no se separe de la regulación estatal. En tal sentido, las SSTC 61/1997, de 20 de marzo y la 164/2001, de 11 de julio, que en relación al establecimiento por el legislador estatal de supuestos indemnizatorios en materia urbanística, en la que no ostenta competencia material al corresponder en exclusiva a las Comunidades Autónomas, lo incardinaba competencialmente precisamente en el 149.1.18.^a al integrar el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Sin que ello supusiera impedir la conformación de nuevos supuestos indemnizatorios por las Comunidades Autónomas, como señala en su FJ 47:

*“A ello debemos añadir, como también hicimos en nuestra STC 61/1997, Fundamento 33, que **más allá de la regulación estatal las Comunidades Autónomas también pueden establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de cohonestarse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada**”.*

En cuanto a los límites de esta competencia autonómica resultan interesantes los casos resueltos por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 5/2013, de 17 de enero

(RTC 2013\5) y 92/2013, de 22 de abril (RTC 2013\92), aunque desgraciadamente el Tribunal resuelve en ambos casos con base en otros argumentos sin profundizar en el modo en que se estaba aplicando el título competencial por las Comunidades Autónomas.

En el primer supuesto una ley catalana prevé que la sociedad promotora de la construcción o ampliación de aeródromos o helipuertos asuma el acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la conceptuada como zona de ruido. Aducía el Abogado del Estado que no era la simple conformación de un supuesto indemnizatorio sino que se apartaba en algunos aspectos del sistema general de responsabilidad: predeterminaba el daño, identificaba de antemano al responsable y decidía que la reparación fuera en especie a través de la asunción por el promotor de la actuación de acondicionamiento de los inmuebles. Sin entrar, como hemos dicho, en la adecuación de la regulación al 149.1.18.^a de la Constitución concluía el Tribunal que en la medida en que se supeditaba esta consecuencia a lo que resultara de la Declaración de Impacto Ambiental y que la misma competía al Estado no había vulneración competencial.

En el segundo supuesto, una ley cántabra preveía que no se ejecutarían demoliciones acordadas en sentencia firme en tanto no se instruyera el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial y no se pusiera el importe de la indemnización a disposición del propietario. Se aducía de nuevo por el Abogado del Estado que aparte de incidir en aspectos procesales ajenos a la competencia autonómica se separaba del sistema común al convertir en indemnizable un daño que aún no era efectivo al no haberse consumado la demolición. Por parte del Tribunal Constitucional se consideró que se desconocía por parte de la Comunidad Autónoma que la ejecución de las sentencias aún de las recaídas ante la jurisdicción contencioso-administrativa había de considerarse incluida a todos los efectos en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que no podía quedar entorpecida por la necesidad de instruir un procedimiento administrativo con carácter previo.

Siendo cierto según lo dicho que el 149.1.18.^a califica la competencia estatal en materia de responsabilidad patrimonial como exclusiva tanto la doctrina del Tribunal Constitucional mencionada como la propia consideración del bloque de la constitucionalidad, en la que debería incluirse junto al 149.1.18.^a la correspondiente regulación de los Estatutos de Autonomía al respecto hace que podamos más bien hablar de competencia compartida.

Y en estos términos se pronuncia el artículo 47.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía según el cual:

“Corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de responsabilidad patrimonial, la competencia compartida para determinar el procedimiento y establecer los supuestos que pueden originar responsabilidad con relación a las reclamaciones dirigidas a ella, de acuerdo con el sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”.

El citado precepto enlaza a su vez con el artículo 123.2 del Estatuto conforme al cual en reproducción casi literal del 106.2 de la Constitución *la Comunidad Autónoma indemnizará*

a los particulares por toda lesión que sufran en sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos de la misma.

En cuanto a la regulación de la materia en las normas de cabecera de la Comunidad Autónoma se muestra plenamente respetuosa con las competencias autonómicas en la materia. Así, en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, su artículo 3.s) al establecer el catálogo de principios generales (algunos de ellos más bien simples criterios) de organización y funcionamiento en el ámbito de la Administración andaluza se refiere al de “responsabilidad por la gestión pública”. Por su parte, el 26.2 k) atribuye la competencia para la resolución de estos procedimientos, salvo que corresponda al Consejo de Gobierno, a las personas titulares de las Consejerías.

III. CARACTERES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los caracteres de nuestro sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración constituyen un concepto bastante definido doctrinal y jurisprudencialmente. La STS de 22 de diciembre 2014 (RJ 2014\6637), los resume en los siguientes términos.

“Dichos preceptos establecen, en sintonía con el artículo 106.2 de la CE (RCL 1978, 2836), un sistema de responsabilidad patrimonial: a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad –por acción u omisión– derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.

En primer lugar, ha de decirse que tras la evolución antes descrita que culmina en la regulación que enraizada directamente en las previsiones constitucionales se contiene en las Leyes 39/2015 y 40/2015, nuestro sistema se caracteriza por ser un sistema unitario: se aplica a todas las Administraciones Públicas sin excepción, tanto si actúan con sujeción al Derecho público como si estamos ante una relación jurídico-privada. Antes nos referimos a lo establecido en el artículo 35 de la Ley 40/2015 que incluye explícita e inequívocamente la actuación de la Administración a través de personas jurídicas de Derecho privado.

Es unitaria también en cuanto a los destinatarios de la garantía patrimonial que incorpora. Habla el 106.2 de la Constitución de los particulares e idéntico término emplea el 32.1 de la Ley 40/2015, pero por supuesto ha de irse a una interpretación amplia del concepto que incluya cualesquiera personas físicas o jurídicas, en este segundo caso sea su personalidad de Derecho público o de Derecho privado e incluso una Administración que pueda sufrir lesión en sus bienes o derechos como consecuencia de la acción u omisión de otra Administración⁷.

Es unitaria no sólo en cuanto a regulación material o sustantiva, sino también en cuanto a que supone una unificación de fuero y pretende poner fin al peregrinaje jurisdiccional en aquellos supuestos en los cuales había duda sobre la jurisdicción ante la que habían de dilucidarse tales pretensiones. Dicha unificación ante la jurisdicción contencioso-administrativa finalmente consagrada en el artículo 35 in fine de la Ley 40/2015 había seguido un camino tortuoso en el que resultaron decisivos los pronunciamientos del Tribunal de Conflictos. Así, la STS de 28 de marzo de 2000 (RJ 2000\3097), reproduce la doctrina establecida al respecto por dicho órgano en los siguientes términos:

“SEGUNDO: El conocimiento de la cuestión litigiosa que dejamos sucintamente expuesta, incumbe desde luego a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según se desprende de las muy distintas resoluciones dictadas por la Sala de Conflictos de Competencia de este Tribunal Supremo, decidiendo precisamente los planteados entre órganos del orden social y del contencioso-administrativo, (autos de 7 de julio de 1994 [RJ 1994, 7998], –Recurso 3/1994–, y otros cinco más que llevan fecha de 18 de diciembre de 1997 [RJ 1998, 1326, 1327, 1328, 1329 y 1330], dictados en los números 7, 13, 14, 15 y 17 de 1997), y siendo ello así, resuelto específica y definitivamente por el Órgano Jurisdiccional que tiene encomendado el discernimiento del concreto orden al que corresponde el conocimiento de las pretensiones enderezadas a alcanzar los daños y perjuicios causados a los administrados como consecuencia de la prestación sanitaria en los servicios del Sistema de la Salud, deviene obligado el acatamiento de tal doctrina e incluso la reproducción, al menos sustancial, de los argumentos incorporados a las resoluciones citadas, en virtud del principio de unidad de doctrina, siquiera debamos advertir con carácter previo, que el recurso contencioso-administrativo, en el que se dictó el auto ahora impugnado, fue interpuesto el 13 de septiembre de 1993, esto es cuando había cobrado ya vigor tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de su Reglamento de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RCL 1993, 1394).

Principio del formulario.

⁷ Propugnando esta interpretación extensiva la STS de 14 de octubre 1994 (RJ 1994\8741).

TERCERO: En la primera de las Sentencias que hemos invocado en la motivación anterior literalmente se establecía que la Ley 30/1992 ha vuelto al sistema de unidad jurisdiccional en una materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas que instaurara la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956. Y lo ha hecho claramente por una doble vía: unificando, en primer lugar, el procedimiento para la reclamación de la indemnización y, en segundo término, unificando también la jurisdicción y el régimen jurídico aplicable, sin duda con el decidido propósito de terminar con el gráficamente denominado por la Sala 1.^a del Tribunal Supremo «lamentable peregrinaje jurisdiccional» –vgr. Sentencias de 5 de julio de 1983 (RJ 1983, 4068) y de 1 de julio de 1986 (RJ 1986, 4559)–, ante el hecho de que reclamaciones de este tipo podían ser, y efectivamente son, resueltas indistintamente por los órdenes jurisdiccionales civil, administrativo y social. El primer aspecto unificador, el del procedimiento, aparece patente en el artículo 145.1 de la Ley cuando dice que «para hacer efectiva la responsabilidad a que se refiere el Capítulo I de este Título, 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». El segundo aspecto, el de la unificación jurisdiccional, se desprende de un triple y combinado orden de razonamientos: de la derogación específica del artículo 41 de la precedente LJA (RCL 1957, 1058, 1178 y NDL 25852) –disposición derogatoria, párrafo 2, apartado a)–; de la afirmación del principio de responsabilidad directa de las Administraciones Públicas cuando actúen en relaciones de derecho privado –artículo 144–, responsabilidad esta exigible en la forma prevista en los artículos 142 y 143 –procedimiento unitario general o abreviado, según los casos– y que, por ende, ha de terminar en una «resolución administrativa», como a continuación se verá; y, por último, de la clara dicción del artículo 142.6 cuando establece que «la resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada de que derive, pone fin a la vía administrativa», expresiones estas que denotan, por sí mismas, la sumisión ulterior al enjuiciamiento de la cuestión por los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como, sin lugar a dudas, resulta patente del precisamente modificado por la disposición adicional 10.^a de la Ley 30/1992, artículo 37.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que textualmente determina que el recurso de esta naturaleza «será admisible en relación con las disposiciones y con los actos de la Administración que hayan puesto fin a la vía administrativa, de conformidad con lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». En realidad, la unidad procedimental, jurisdiccional y de régimen jurídico a que se viene haciendo referencia, no es otra cosa que una consecuencia lógica del sistema único, directo y objetivo de responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene por causa el funcionamiento de los servicios públicos, cláusula esta que engloba cualquier tipo de actuaciones extracontractuales de aquélla, y que, de acuerdo con la tradición legislativa española, arranca de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848 y NDL 12531) –artículo 121–, se reitera por la LJA –artículo 40–, se reconoce, conforme quedó señalado con anterioridad, en los artículos 106.2 y 149.1.18.^a de la Constitución, este último al mantener como competencia exclusiva del Estado la legis-

lación sobre «el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas», así en singular, y pasa, con las notables peculiaridades acabadas de exponer, al Título X de la vigente Ley 30/1992. No puede extrañar, pues, que el Reglamento de 26 de marzo de 1993, reitere todos estos principios en sus artículos 1, apartado 2 y 2, y que sea necesario concluir que tras la resolución administrativa que pone término a la obligada y unitaria vía administrativa, no equiparable a la reclamación previa, no quepa la iniciación de proceso civil alguno sino sólo la interposición, en su caso, del recurso contencioso-administrativo correspondiente.

CUARTO: La propia Sala de Conflictos, a continuación de la doctrina reproducida, expresa que la proclamada y referida unificación jurisdiccional afecta no sólo a los órdenes civil y contencioso-administrativo, sino también al social, el cual queda excluido cuando se está en presencia, cual ocurre en el supuesto que ahora decidimos, de reclamaciones de responsabilidad dirigidas contra instituciones sanitarias de la seguridad social por daños derivados de su misma actuación prestacional, razonándose cumplidamente que... una vez derogado el artículo 41 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y alumbrado un único sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, resulta difícil sostener, sin un específico precepto que así lo establezca, que en materia de relaciones propias de la Seguridad Social y de daños causados en prestaciones sanitarias, la responsabilidad patrimonial de las instituciones correspondientes, entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, y por tanto Administraciones Públicas a los efectos de la ley –artículo 2.º–, sea inexistente y quede diluida en la acción protectora del sistema de Seguridad Social... Por todo ello y al no existir, en el ámbito institucional sanitario de la Seguridad Social, una previsión normativa específica sobre responsabilidad patrimonial por la mera prestación del servicio sanitario y para evitar la anomalía que supondría sostener la existencia de un espacio institucional inmune en esta materia, que sólo podría satisfacerse dentro del marco de la acción protectora que aquélla –la Seguridad Social, se entiende– desarrolla cuando se trate de sujetos a los que resulte aplicable el sistema, será lógico concluir que la regulación unificadora, en los aspectos procedimental y jurisdiccional, arbitrada por la Ley 30/1992, en punto a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, es aplicable a la que pueda exigirse a las entidades, servicios y organismos de la mencionada Seguridad Social por los daños y perjuicios ocasionados con motivo de la asistencia sanitaria. Por ende, la disposición adicional primera del antecitado Reglamento de Procedimiento de 26 de marzo de 1993, al prever específicamente la aludida sujeción, no añade ni hace ninguna atribución competencial que no estuviera ya claramente, aunque de modo implícito, establecida en la mencionada Ley”.

La segunda característica que cabe atribuirle a nuestro sistema de responsabilidad patrimonial es la de ser general o completa, comprendiendo toda las acciones u omisiones de la Administración que tengan carácter extracontractual, respondan al recto ejercicio de potestades administrativas o constituyan una mera actuación material y por supuesto también la mera inactividad de la Administración.

En cuanto a esta última, resulta interesante en la medida en que establece un criterio general en materia de responsabilidad patrimonial por mera inactividad, la STS de 7 de octubre de 1997 (RJ 1997\7393), la cual dice lo siguiente:

“Cuando el daño se imputa a una omisión pura de la Administración –no relacionada con la creación anterior de una situación de riesgo– es menester para integrar este elemento causal determinar si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo. Para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento objetivamente exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución a la actuación administrativa”.

También, en relación a una hipotética responsabilidad patrimonial vinculada por el particular a la omisión del desarrollo reglamentario de un precepto legal que a su juicio le hubiera evitado el daño que posteriormente sufrió cabe citar la STS de 1 de junio de 2012 (RJ 2013\2322), según la cual:

“El reproche no puede prosperar. En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración es doctrina reiterada de esta Sala, recogida, entre otras, en Sentencias de 16 de mayo de 2008 (RJ 2008, 2756), 27 de enero (RJ 2009, 3294), 31 de marzo (RJ 2009, 2540) y 10 de noviembre de 2009 (RJ 2009, 7975), dictadas en los Recursos de casación 7953/2003, 5921/2004, 9924/2004 y 2441/2005, respectivamente, que la imprescindible relación de causalidad que debe existir entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el caso de comportamiento omisivo. Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquélla. En cambio, tratándose de una omisión, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad: si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración; pero el buen sentido indica que a la Administración solo se le puede reprochar no haber intervenido si, dadas las circunstancias del caso concreto, estaba obligada a hacerlo. Ello conduce necesariamente a una conclusión: en el supuesto de comportamiento omisivo no basta que la intervención de la Administración hubiera impedido la lesión, pues esto conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que haya algún otro dato en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración; y ese dato que permite hacer la imputación objetiva sólo puede ser la existencia de un deber jurídico de actuar. Si bien las pretensiones deducidas frente a la omisión reglamentaria han encontrado tradicionalmente en nuestra jurisprudencia, además de la barrera de la legitimación, el doble obstáculo del carácter revisor de la jurisdicción y la consideración de la potestad reglamentaria como facultad político-normativa de ejercicio discrecional, ello no ha sido

óbice para que, ya desde antiguo, se haya abierto paso una corriente jurisprudencial que ha admitido el control judicial de la inactividad y de la omisión reglamentaria. En el ejercicio de esta potestad son diferenciables aspectos reglados y discrecionales y no es rechazable ad limine, sin desnaturalizar la función jurisdiccional, una pretensión de condena a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria o que esta tenga un determinado contenido, porque el pronunciamiento judicial, en todo caso de fondo, dependerá de la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar una norma de dicho carácter”.

En tercer lugar, se trata de una responsabilidad directa. Como persona jurídica la Administración actúa a través de órganos y de agentes, pero frente a otros momentos históricos en que se hacía hincapié en la necesidad de reclamar de las personas físicas que materialmente causaron el daño con responsabilidad en todo caso subsidiaria de la Administración, en nuestro sistema actual la Administración responde directamente sin necesidad de reclamar frente a la autoridad, funcionario o agente cuya acción u omisión generó el daño. Ello sin perjuicio de la posibilidad, más teórica que utilizada en la práctica, de que la Administración repita contra la autoridad o empleado público causante del daño.

Ya indicamos como la Ley 40/2015 refuerza este carácter directo, no sólo por daños imputables a la actuación de empleados públicos integrados en Consejos de Administración⁸ de sociedades mercantiles estatales sino por los que traigan causa de la actuación de empleados públicos en entidades u órganos liquidadores de organismos públicos estatales y de sociedades mercantiles estatales (artículos 97.2 y 114.2).

Tal necesidad de reclamación directa a la Administración no resulta disponible por el particular que no puede optar por reclamar directamente contra la autoridad o funcionario (salvo que se trate de la responsabilidad civil inherente al ejercicio de la acción penal). En tal sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de mayo de 2014 (JUR 2014\156710), que a su vez cita doctrina anterior de la Sentencia también de la Audiencia Nacional de 24 de febrero de 2014, es muy expresiva:

“Como es sabido, una de las características de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es que se trata de una responsabilidad «directa», lo que significa, por una parte, que la Administración no responde subsidiariamente, sin perjuicio de la obligación de repetir contra el personal a su servicio que sea culpable en los términos establecidos en el artículo 145.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por otra parte, impide que el perjudicado por la actuación de la Administración generadora del daño pueda dirigirse –salvo que ejercite la acción penal– contra las autoridades

⁸ De empleados públicos habla el precepto y no de autoridades, lo cual resulta llamativo, como también lo es que se ciña a sociedades mercantiles estatales el 115: no tiene carácter básico de un lado y de otro en el sector público estatal deja fuera a los órganos de gobierno de los organismos públicos estatales, quizá por considerar que ahí es más clara la proyección directa de los principios que presiden la institución.

y el personal a su servicio. Así lo establece el artículo 145.1 de la Ley citada cuando dice que «para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, 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». Sin que, incluso, puedan ejercerse acciones civiles independientes contra dichas autoridades y personal, siendo sumamente ilustrativa a este respecto la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (RCL 1999, 114 y 329), en este punto concreto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por otra parte, la remisión que el artículo 145.1 hace al Capítulo I evidencia que la lesión sufrida en sus bienes y derechos ha de ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, con la salvedad de la fuerza mayor”.

Aún tiene la responsabilidad directa una consecuencia importante y es que elimina la necesidad de identificar previamente a la persona física concretamente responsable del daño sufrido de manera que se cubren los daños causados por el funcionamiento abstracto del servicio público.

Como cuarta y última característica, ha de mencionarse el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, de manera que resulta indiferente que la actuación administrativa y en definitiva el funcionamiento de los servicios públicos haya sido normal o anormal. Supone un cambio revolucionario en la medida en que se pasa de un sistema de responsabilidad de base culpabilista a otro que gravita sobre el concepto de lesión, de manera que bastaría probar la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el resultado dañoso.

Un amplio sector doctrinal considera que ese carácter objetivo debe entenderse constitucionalizado al integrarse plenamente en la dicción del artículo 106.2 de la Constitución. Pero no faltan autores⁹ que partiendo de que el citado precepto habla de funcionamiento de los servicios públicos sin mayores concreciones consideran que es un extremo que la Constitución deja a la posterior configuración legal.

En cualquier caso, es lo cierto que el carácter objetivo de la responsabilidad da pie a la completa abstracción del carácter normal o anormal del funcionamiento del servicio que da lugar al daño. En palabras de Leguina, la responsabilidad patrimonial deviene un dispositivo objetivo de reparación de todos los daños antijurídicos que los particulares sufran a resultas de acciones u omisiones administrativas.

Con todo, el carácter objetivo llevado al extremo pudiera derivar en una suerte de deber de reparación omnicompreensiva o universal incluso en aquellos supuestos en los cuales no se hayan incumplido los estándares razonables que cabe esperar en el funcionamiento del

⁹ REBOLLO PUIG, M.: *Sobre la reforma del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración. Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, 2004.

servicio. Y frente a esto cabe destacar la existencia de ciertas críticas. En tal sentido, Pantaleón al comentar sentencia que aprecia responsabilidad patrimonial como consecuencia de una intervención quirúrgica que se atuvo a la *lex artis* en la que hubo una complicación posterior llega a calificar este carácter objetivo como mecanismo de redistribución perversa de la renta.

En suma, cabe apreciar una cierta modulación de los excesos indeseables que pudieran derivarse de una interpretación extrema de dicho carácter objetivo, que llevaría a considerar a la Administración aseguradora universal. En esta línea debe interpretarse el artículo 34.1 de la Ley 40/2015, que en este punto reproduce el artículo 141.1 de la Ley 30/1992 en la redacción que al precepto le dio la Ley 4/1999, que establece que no serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos¹⁰.

También correcciones jurisprudenciales como la admisión de un margen de apreciación o margen de tolerancia cuando se ejercitan potestades discrecionales que puede justificar que no nazca la responsabilidad patrimonial aunque el acto administrativo sea posteriormente anulado. O toda la construcción relativa a la *lex artis* o a la no obligación de resultado en el ámbito de la responsabilidad en el ámbito sanitario (SSTS de 5 de junio de 2012 RJ 2012\7240, 23 de septiembre de 2009 RJ 2010\342, entre otras muchas).

IV. FUNDAMENTO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

La progresiva conformación de la institución que nos ocupa ha ido paralela con un incremento exponencial de la incidencia de la actuación administrativa en la esfera de derechos e intereses de los ciudadanos y si se quiere de la progresiva implantación del Estado intervencionista, Estado del bienestar o Estado social con una presencia creciente en la vida económica y social. Como consecuencia lógica de este proceso, se agudiza la necesidad de protección del individuo frente a los daños que puedan seguirse de esta creciente actividad administrativa.

¹⁰ La STS de 29 de mayo de 2012 (RJ 2012\7099), dice respecto a este precepto que *viene en cierta medida a positivizar la denominada doctrina del desarrollo técnico o riesgos de progreso de forma tal que, únicamente proyectarán influencia en el ámbito de la responsabilidad administrativa aquellas actuaciones o resultados que son posibles obtener de acuerdo con el progreso técnico, resultando por el contrario irrelevantes aquellos otros que sean imposibles de lograr ante las limitaciones del desarrollo técnico.*

Resulta en este sentido muy reveladora la exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, cuando al referirse a esta actividad de la Administración reconoce que la misma *lleva consigo una inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos* que a su vez determinan la necesidad de evitar que los mismos reviertan al azar sobre un patrimonio particular. Por su parte, Leguina Villa¹¹ hace ya bastantes años afirmaba que *la responsabilidad patrimonial no es, ni debe ser, un freno que dificulte o paralice las funciones de intervención administrativa... sino que significa más bien el reconocimiento de que las secuelas negativas de tales funciones no deben gravitar sobre patrimonios o intereses privados aislados y azarosamente afectados sino sobre la entera comunidad a la que la Administración sirve*. En definitiva, la responsabilidad patrimonial ocupa una posición de centralidad en nuestro ordenamiento jurídico vinculado por algunos autores a la propia noción de Estado social de Derecho.

Dicho esto y partiendo del reconocimiento de su papel esencial en nuestro Estado de Derecho, es lo cierto que tampoco puede llegar a convertirse, entendemos, en un mecanismo de aseguramiento universal. Sin llegar a la opinión de autores como Morillo-Velarde Pérez¹² que creen que debe conceptuarse como una institución neutra deben intentar evitarse los excesos partiendo de que su reconocimiento en los términos actuales y la garantía que para el ciudadano supone constituye una conquista fundamental de nuestro moderno Estado de Derecho.

¹¹ LEGUINA VILLA, J.: "El fundamento de la responsabilidad de la Administración", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 23, octubre-diciembre 1979.

¹² MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: "Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones Públicas en la obra: La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el marco de la estructura territorial del Estado", *III Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Editorial Comares, 2000.