

## Capítulo III.

# PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: REGLAS Y ESPECIALIDADES

Por Miguel Sánchez Carmona

## I. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Una vez analizados el régimen jurídico y elementos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, analizaremos en este capítulo el procedimiento por medio del cual se declara en vía administrativa la concurrencia o no de dicha responsabilidad, así como el posterior recurso contencioso-administrativo. Como cauce a través del cual discurre la actuación administrativa en esta materia, el procedimiento administrativo de reclamación de responsabilidad patrimonial se encuentra regulado con carácter general en la Ley 30/1992 (Título X), así como en el Real Decreto 429/1993, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, este manual resultaría absolutamente incompleto si no hiciésemos referencia a las modificaciones introducidas en el régimen jurídico contenido en las citadas normas por las más recientes Leyes 39 y 40 de 2015 que, una vez finalicen sus períodos de *vacatio legis*, tomarán el relevo en la regulación de esta materia, quedando derogadas la 30/1992 y el Real Decreto 429/1993.

### 1. EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO

#### 1.1. Plazo para iniciar el procedimiento. Prescripción.

Antes de estudiar los concretos medios de iniciación debemos referirnos al plazo establecido para dar comienzo al procedimiento administrativo en materia de responsabilidad

patrimonial. Los artículos 142.5 de la Ley 30/1992 y 4.2 del Real Decreto 429/1993 establecen un plazo de prescripción de un año, a contar desde el hecho o acto causante del daño, o desde la curación o determinación de las secuelas en el caos de daños de carácter físico o psíquico.

Al calificar expresamente la norma el plazo como de prescripción, quedó ya superada la controversia acerca del carácter de dicho plazo, estando descartado su carácter de caducidad, quedando así abierta la puerta a su interrupción, como veremos posteriormente.

El artículo 4.2 del Real Decreto 429/1993 señala, en relación con este plazo, que:

*“La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá en el plazo de un año desde la fecha en que la sentencia de anulación hubiera devenido firme”.*

La nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, contempla esta cuestión con el siguiente tenor literal, en su artículo 67.1:

*“Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.*

*En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.*

*En los casos de responsabilidad patrimonial a que se refiere el artículo 32, apartados 4 y 5 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea”.*

En nuestra opinión, si bien lo dispuesto en el párrafo primero no difiere sustancialmente de la regulación anterior, los términos del segundo párrafo, para el supuesto de anulación de una actuación administrativa resultan menos claros. Así, el nuevo precepto no concreta los motivos por los que la anulación determinaría el derecho a la indemnización, como sí lo hacía el precepto anterior. Las advertencia de que “*La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones admi-*

*nistrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización”* pasa a ahora a estar recogida en el artículo 32.1 *in fine* de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como consecuencia de la nueva sistemática adoptada, conforme a la cual se segregan los aspectos procesales y materiales de una misma materia entre las dos Leyes 39 y 40 de 2015. Por otra parte, la Ley 39/2015, PACAP establece como día de inicio del plazo de prescripción la fecha de la resolución administrativa o de la sentencia “definitiva”, sin hacer mención en uno u otro caso al término “firmeza”.

Visto lo anterior, la primera cuestión a tener en cuenta ante una eventual reclamación, habrá de ser si se ha formulado aquella en el plazo de un año, a contar desde la producción del hecho causante del daño o, en su caso, de haberse producido la curación o determinación del alcance de las secuelas.

A) *Dies a quo. La cuestión del daño continuado y el daño permanente.*

La primera cuestión a dilucidar, por tanto, es la del momento a partir del cual comienza a computarse dicho plazo anual de prescripción. La regla general es que éste comienza a contarse a partir de la fecha del hecho causante del daño. Ahora bien, esta fecha concreta ha de matizarse en relación con los daños a las personas con arreglo a la literalidad del 142.5 de la Ley 30/1992, y ahora del 67 PACAP, del mismo modo que para aquellos daños que tienen un carácter duradero en el tiempo, habrá de tenerse en cuenta la Jurisprudencia existente sobre la materia.

De este modo, en relación con los supuestos en que un hecho concreto determina unas consecuencias dañosas que se prolongan en el tiempo, es necesario analizar los conceptos de daños continuados y daños permanentes. Los daños continuados han sido definidos por el Tribunal Supremo (Sentencia de 15 de febrero de 2011), como *“aquellos que no permiten conocer aún los efectos definitivos del quebranto y en los que, por tanto, el «dies a quo» del plazo para recurrir será aquél en que ese conocimiento se alcance”*. Por el contrario, son daños permanentes *“los que se refieren, por el contrario, a lesiones irreversibles e incurables, aunque no intratables, cuyas consecuencias resultan previsibles en su evolución y en su determinación, siendo, así, cuantificables, de suerte que los tratamientos paliativos posteriores, encaminados a obtener una mejor calidad de vida, o a evitar eventuales complicaciones en la salud, o a obstaculizar la progresión de la enfermedad, no enervan la realidad de que el daño ya se manifestó con todo su alcance”*.

Siguiendo esa Jurisprudencia, la STS de 23 de octubre de 2012, mantiene que *“Aquí se puede comprobar que, como decimos, la distinción entre daños continuados y permanentes lo que pretende es dar una respuesta a aquellos casos en los que no es posible valorar todos los perjuicios causados en el momento en que se produce el hecho generador del daño y en los que, por tanto, no puede tomarse esa fecha como «dies a quo» del plazo para reclamar. Y que, desde luego, no es una distinción trazada en razón del carácter definitivo o perdurable del daño, pues tanto los daños «continuados» como los «permanentes» tienen*

esa naturaleza. Quiere ello decir que el hecho de que se prive al propietario de manera definitiva –o cuando menos, indefinida– de un derecho (el derecho a cazar, pescar y explotar la finca de otras formas), y el hecho de que, lógicamente, ese perjuicio se produzca todos los días y todos los años que dure esa situación (en los que no se podrá cazar, pescar, cultivar, etc.), todo ello no conlleva, sin más, que el daño sea de carácter «continuado». Lo será si la cuantificación de los todos los daños derivados de esa privación legal no pudo hacerse en el momento de promulgarse la Ley. Pero si pudieron determinarse y calcularse en esa fecha, entonces son daños de los que hemos llamado «permanentes». Este análisis lo realiza el Tribunal Supremo en relación con los daños derivados de las limitaciones a propietarios de terrenos consecuencia de las limitaciones impuestas por la Ley 2/1987, indicando que dado que el hecho dañoso vendría dado por la propia publicación de la Ley, es a dicho momento al que habría de considerarse como *dies a quo* para el inicio del cómputo, y que los daños deben considerarse como “permanentes”, precisamente para evitar que, por su consideración de continuados, pudiera reiterarse la reclamación de daños año tras año *sine die*, lo que califica de “absurdo e injusto”.

En relación con los daños a personas, ya hemos visto que el artículo 142.5 LRJ-PAC y 67 LPACAP indica que el plazo se contará en dichos casos desde la curación o determinación de las secuelas. Esto es, en aquellos casos en que sea posible una curación total, es dicho momento el que señala el inicio del plazo de prescripción, normalmente determinado por la fecha de alta del paciente. Por otra parte, en caso de existir secuelas, nos hallaremos ante un supuesto de daño permanente, en tanto que los perjuicios derivados del hecho dañoso se prolongarán en el tiempo, siendo el momento de su determinación el que señala el inicio del cómputo. La cuestión estribará, por tanto, en concretar cuál sea el momento de la citada determinación. Sobre dicha materia, ha afirmado el Tribunal Supremo en Sentencia de 13 de marzo de 2012, que “se deduce que efectivamente estamos ante un daño permanente y el actor conoció al alcance de las lesiones y secuelas desde el momento del alta médica correspondiente a esa lesión por haberse agotado todo los tratamientos rehabilitadores médicos establecidos para la recuperación”. Así, en este último caso se indicaba que la existencia de una posterior declaración de incapacidad permanente “no va a incidir en la estabilización de las secuelas sino que los efectos que tiene son otros, y es evidente que el actor a partir del alta médica conocía que la lesión estaba estabilizada sin posibilidad de mayor curación”.

#### B) Interrupción del plazo de prescripción.

Este plazo de un año para formular la reclamación, es susceptible de ser interrumpido. Así, la modificación del artículo 146 de la Ley 30/1992, por Ley 4/1999, dejó la siguiente redacción:

*“1. La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.*

*2. La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial”.*

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 16 de mayo de 2002 (RJ 2002/4515), dictado en Recurso de casación en unificación de doctrina 7591/2000, manifiesta que: *“Así las cosas, en el caso de autos, habida cuenta que ni el Fiscal ni el propio recurrente sostuvieron en el proceso penal la acción de responsabilidad civil en cuanto a los daños sufridos por el segundo, podría estimarse que no se da el requisito de la relevancia en cuanto al «quantum» indemnizatorio, ya que éste no se ve afectado por la declaración de responsabilidad civil subsidiaria, pero por el contrario la fijación de hechos que debió efectuarse y se efectuó en el proceso penal sí tenía transcendencia, al menos en apariencia, para concretar la responsabilidad de la Administración y determinar la procedencia o no del ejercicio de la acción correspondiente, por cuanto de la fijación de tales hechos podía resultar o bien la responsabilidad exclusiva de la Administración o la del Capitán del buque siniestrado y la irrelevancia del actuar de la Administración en la comisión del daño, o, también, como así ha sido, la concurrencia de culpa del Capitán y del Práctico del Puerto de La Coruña, por tanto, en aplicación de la Jurisprudencia de la Sala, el plazo de prescripción no empezó a correr en el caso de autos hasta tanto no finaliza el proceso penal, por lo que, dictada sentencia en el proceso penal el 18 de julio de 1997 y formulada la reclamación en vía administrativa el 18 de julio de 1998, es claro que no ha transcurrido el plazo de un año del artículo 142.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y por tanto debe declararse que la Sala «a quo» ha infringido la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y la Sentencia recurrida es contradictoria con la de esta Sala y Sección”.* En consecuencia, cuando la fijación de hechos en un proceso penal pueda ser determinante para concretar la responsabilidad patrimonial de la Administración, el inicio de estas acciones penales interrumpirá el plazo para la formulación de la reclamación.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo en Málaga, manifiesta en su Sentencia 3379/2003, de 27 de noviembre, que *“también interrumpirá el plazo prescriptivo si se ejercitan acciones civiles, porque se está intentando deslindar el tema de la ilegitimidad del daño sufrido y en todo caso la prescripción de la acción, como excepción que es ha de ser probada por la parte demandada (STS de 21-03-2000 [RJ 2000, 4049]). Esta misma Sentencia concluye diciendo que la prescripción se interrumpe en virtud de cualquier reclamación que manifestamente no aparezca como no idónea o improcedente encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles”.*

Actualmente, el artículo 37.2 LRJSP establece: *“La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determi-*

*nación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial”.*

## **1.2. Modalidades de iniciación: de oficio o a solicitud del interesado.**

El artículo 142 Ley 30/1992 y 4.1 Real Decreto 429/1993 establecen que el procedimiento de responsabilidad patrimonial puede comenzar de oficio o por reclamación de los interesados. En idénticos términos se pronuncia ahora el artículo 54 LPACAP. En materia de iniciación ya hemos advertido la sujeción de la acción de reclamación al plazo de prescripción de un año, en los términos antes expuestos. A ello ha de añadirse que el artículo 4.2 *in fine* Real Decreto 429/1993 añade que *“El procedimiento se podrá iniciar de oficio mientras no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado”*, previsión que se mantiene en la nueva LPACAP, concretamente en su artículo 65.1. Se cierra así la puerta a un hipotético reconocimiento de la responsabilidad, a instancias de la propia Administración, cuando por cualquier motivo el interesado no lo hubiese instado dentro del plazo legal.

### *A) Iniciación de oficio.*

La iniciación de oficio, se regula actualmente en el artículo 58 LPACAP, en términos prácticamente idénticos al artículo 5 del Real Decreto 429/1993: *“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”*. A fin de determinar el órgano competente, será preciso acudir a las disposiciones que concretan las funciones y competencias en cada Consejería, como los Decretos de estructura.

Los distintos supuestos de iniciación de oficio del procedimiento se regulan con carácter general en los artículos 59 y siguientes LPACAP. Las especialidades en materia de procedimientos de responsabilidad patrimonial se recogen en el citado artículo 65, existiendo asimismo una particularidad en relación con los procedimientos iniciados por petición razonada de otros órganos, respecto de los que el artículo 61.4 LPACAP indica que *“la petición deberá individualizar la lesión producida en una persona o grupo de personas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, su evaluación económica si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo”*.

Una vez adoptado el acuerdo de inicio, prevé el Real Decreto que se dé conocimiento del mismo al interesado, estableciéndose un corto plazo de siete días *“para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo”*. Advierte, el citado artículo 5 del Real Decreto, que el procedimiento se tramitará aunque no se personen en el mismo los interesados. Este trámite de información al interesado se recoge asimismo en el artículo 65.2 LPACAP, con la única diferencia que amplía el plazo de alegaciones de siete a diez días.

B) *Iniciación a solicitud del interesado.*

Éste es el supuesto más habitual en la práctica. El interesado presenta su solicitud, que deberá reunir los requisitos generales que se recogen en los artículos 70 LRJ-PAC, con las especialidades del 6 Real Decreto 429/1993, y hoy en los artículos 66.1 y 67.2 LPACAP:

*“Artículo 66.1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:*

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.*
- b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.*
- c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.*
- d) Lugar y fecha.*
- e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.*
- f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.*

*Las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce. Asimismo, las Administraciones Públicas deberán mantener y actualizar en la sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes”.*

Por su parte, el 67.2 LPACAP indica que: *“Además de lo previsto en el artículo 66, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante”.*

Lo expuesto pone de relieve que la solicitud constituye el proyecto sobre el que se desarrollará el procedimiento: debe determinar los hechos relevantes (sin perjuicio de lo que resulte de la prueba que se practique), concretar el perjuicio por el cual se formula la reclamación y, de ser posible, cuantificar el perjuicio sufrido. Si bien del citado artículo se desprende que, cuando no fuera posible realizar la evaluación económica, podría pese a ello iniciarse el procedimiento, entendemos que en el curso del mismo sí debe concretarse el *petitum* por el interesado, y ello por dos motivos:

- De un lado para permitir que la Administración pueda pronunciarse sobre una pretensión económica concreta, lo que a su vez tendrá relevancia en caso de recurrirse en vía contencioso-administrativa, dado el carácter revisor de dicho orden jurisdiccional. Podemos citar por su interés la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 17 de septiembre de 2010, en cuyo FJ 7.º se manifiesta: *“Cuestión distinta es la cantidad reclamada en el*

*trámite de conclusiones de 9.280.058,48 euros, cantidad que triplica la indemnización solicitada en la demanda y cuadriplica, prácticamente, la reclamada en vía administrativa, incluyendo parámetros valorativos no expresados en vía administrativa que resultan del informe emitido por el señor Porfirio, que luego analizaremos. La desviación procesal se produce cuando la petición de la parte demandante en vía administrativa no coincide con la postulada ante el órgano jurisdiccional, sobre todo si, como en este caso ocurre, lo peticionado en el trámite de conclusiones es mucho más de lo pretendido en vía administrativa y en la propia demanda, y ello no se deriva de nuevos argumentos jurídicos sino de los hechos que individualizaron las respectivas pretensiones”.*

- Por otro lado, la cuantía de lo reclamado puede influir en el propio procedimiento a seguir, dado que en caso de exceder determinadas cuantías, se establece imperativamente la emisión de dictamen por el Consejo Consultivo. Ello implica que la cuantía de la pretensión ha de concretarse durante el procedimiento, si es que no se pudo indicar en la solicitud, a fin de tramitar adecuadamente el procedimiento, incluyendo el dictamen del órgano consultivo en los casos en que así sea preceptivo.

## **2. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO**

Una vez dictado el acuerdo de inicio, el procedimiento comienza a desarrollarse por sus cauces, sometido a los principios del procedimiento administrativo común como el impulso de oficio o la celeridad (artículos 74 y 75 LPJ-CAP y 71 LPACAP).

### **2.1. La instrucción del procedimiento: nombramiento y funciones.**

El artículo 75 LPACAP establece que:

*“1. Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.*

*2. Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.*

*3. Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.*



*4. En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento”.*

La redacción de este precepto, muy similar al artículo 7 del Real Decreto 429/1993, ha llevado a algún pronunciamiento como la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 2 de julio de 2013 (Recurso Contencioso-Administrativo 18/2012), a afirmar que *“en los procedimientos de responsabilidad patrimonial no procede nombramiento de instructor, atribuyéndose la fase de instrucción al órgano competente para la tramitación del procedimiento”*. De cualquier modo, por más que la competencia resida en el órgano, habrá de determinarse la persona física que llevará a cabo los actos de instrucción, siendo admisible la delegación de la competencia dentro de los márgenes de los artículos 13 LRJ-PAC y 7 LPACAP. El nombramiento del instructor concreto debe figurar al comienzo de la actuación administrativa, debiendo recogerse en el acuerdo de inicio o a continuación de la recepción de la reclamación presentada por el interesado.

El instructor asumirá las funciones de impulso del procedimiento, presidiendo en su caso la práctica de las pruebas que pudieran interesarse, velará por el seguimiento de los distintos trámites, que deberán quedar plasmados en el expediente administrativo, realización de las notificaciones pertinentes, elaboración de la propuesta de resolución, etc.

Esta materia, se regula actualmente en el Título IV, Capítulo IV LPACAP, artículos 75 a 83, contemplándose con carácter general el modo en que podrá formular alegaciones el interesado, el período probatorio, la emisión de informes, el trámite de audiencia al interesado y el eventual de audiencia pública. Contempla la Ley, en su artículo 81, una particularidad en materia de procedimientos de responsabilidad patrimonial, en relación con la solicitud de informes y dictámenes:

*“1. En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión.*

*2. Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril (RCL 1980, 921), del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.*

*A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.*

*El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley.*

*3. En el caso de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial que será evacuado en el plazo máximo de dos meses. El plazo para dictar resolución quedará suspendido por el tiempo que medie entre la solicitud, del informe y su recepción, no pudiendo exceder dicho plazo de los citados dos meses”.*

Al tiempo que se realiza la instrucción, se va conformando el expediente administrativo, de ahí la radical importancia de una adecuada tramitación y conservación de la totalidad de actuaciones practicadas. Debemos recordar la importancia de que dicho expediente se encuentre completo, recogiendo no sólo los escritos de parte, las pruebas practicadas, informes recibidos, etc., sino también los actos de comunicación, incluyendo acuses de recibo, que podrán tener gran trascendencia a la hora de determinar, por ejemplo, la temporaneidad del recurso contencioso-administrativo, o el agotamiento del plazo legal para la emisión de resolución expresa. En ese sentido, resulta una novedad respecto de la Ley 30/1992, que el artículo 70 LPACAP se refiera al expediente administrativo, al que define como *“conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”*. Como novedad, la nueva norma establece el carácter electrónico de dicho expediente. Finalmente, deja fuera del contenido del expediente *“la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”*.

## **2.2. Subsanación de deficiencias en la solicitud.**

No existen particularidades en el procedimiento de responsabilidad patrimonial en este aspecto, en relación con las normas del procedimiento administrativo común. La falta de alguno de los elementos que preceptivamente deben figurar en la solicitud dará lugar al requerimiento de subsanación por parte de la Administración, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 71 LRJ-PAC, y ahora en el 68 LPACAP:

*“1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se*

*le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.*

*2. Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.*

*3. En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.*

*4. Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación”.*

Ahora bien, este requerimiento está sujeto a condiciones ya que, como recuerdan González Pérez y González Navarro: “La jurisprudencia tiene dicho –y es un decir importante– que también en este tipo de actuación le está vetada la arbitrariedad a la Administración (recuérdese: artículo 9.3 CE), por lo que no puede pedir cualquier documento sino sólo aquellos que, siendo necesarios para instruirse y poder así resolver, no obren ya en su poder”<sup>1</sup>. En ese sentido, citan la Sentencia de 7 de julio de 1997, Sala 3.<sup>a</sup>, Sección 6.<sup>a</sup> (Ponente: González Rivas [Ar. 5638]):

*“...la omisión de datos y errores exige, según el artículo 71, que el órgano administrativo competente se lo haga saber al interesado, señalando dichos errores y omisiones y concediéndole un plazo de diez días para la subsanación, con la advertencia de que si no lo hiciera se archivará el expediente con los efectos prevenidos en el artículo 42, pero como advierte la Sentencia de esta Sala (antigua Sala Cuarta) de 16 de marzo de 1988 (Ar. 2171), la Administración no puede arbitrariamente exigir cualquier documentación, sino aquella que sea indispensable para fijar los datos en base a los cuales ha de dictarse la resolución y esos datos han de ser ignorados por la Administración, ya que si ésta los conoce, por haber presentado el interesado los documentos que se le piden, no tiene alcance la indicada consideración, tratándose de datos suficientes para resolver y para dictar la correspondiente resolución”.*

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios al artículo 71 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, BIB 2007/1075, Editorial Aranzadi, junio de 2007.

En definitiva, el requerimiento de subsanación en el ámbito del procedimiento de responsabilidad patrimonial habrá de ceñirse a aquellos elementos esenciales que deben figurar en la solicitud y que, o bien no han sido incluidos por el interesado, o bien lo han sido de modo defectuoso o incompleto. De acuerdo con la Sentencia arriba citada, la subsanación de la solicitud no puede devenir en un requerimiento al interesado de documentación que, o bien ya obre en poder de la Administración, o bien no sea necesaria para resolver sobre la concreta pretensión del interesado.

### **2.3. Pruebas, informes y traslado a terceras personas para alegaciones.**

#### *A) Prueba.*

Una vez presentada la reclamación por el interesado, y habiéndose subsanado caso de ser necesario, el instructor debe dirigir el procedimiento a obtener los elementos necesarios para fundamentar la resolución que ponga fin al mismo. Esta materia se regula en los artículos 77 y 78 LPACAP, que establecen una duración para este período de entre diez y treinta días, con la posibilidad de acordar un período extraordinario por un plazo no superior a diez días.

En el artículo 77.3 LPACAP se advierte que las pruebas propuestas por el interesado únicamente podrán ser rechazadas por el instructor cuando resulten manifiestamente improcedentes o innecesarias, y ello habrá de ser adecuadamente motivado. En cuanto a la determinación de qué medios de prueba son pertinentes, existe una abundante Jurisprudencia que sustenta la competencia del instructor para decidir en dicha materia, que se califica como “amplia” en numerosas sentencias. A título de ejemplo podemos citar la STS de 4 de marzo de 1997 (RJ 1997/1860), donde se establece:

*“QUINTO. Alega la empresa que se ha conculcado el precepto constitucional causándole indefensión por la circunstancia de no dársele el trámite de audiencia ni admitido la prueba propuesta en vía administrativa. A este respecto hay que indicar [...] por lo que se refiere a la prueba en el procedimiento administrativo, es doctrina de este Tribunal que corresponde al Instructor del expediente discernir si las pruebas propuestas son de utilidad para el esclarecimiento de los hechos, así como la amplia libertad que posee la Administración para decidir sobre los hechos que se pretenden probar y si son pertinentes o no los medios de prueba propuestos por los interesados (Sentencias de 11 de junio de 1976, 7 de abril de 1981, 5 de julio de 1985 y 15 de diciembre de 1987).*

*A mayor abundamiento en el caso examinado, ha existido la posibilidad de instar en la fase jurisdiccional el recibimiento del pleito a prueba con total plenitud para el órgano jurisdiccional de verificar la realidad de los hechos controvertidos y dudosos necesitados de clasificación mediante el adecuado medio de prueba, lo que conduce a confirmar en este punto la Sentencia apelada, que no ha apreciado que el artículo 24 de la CE haya sido conculcado”.*

No obstante la amplia libertad de decisión respecto de la admisión de las pruebas propuestas, dicha decisión, especialmente caso de ser denegatoria, habrá de ser suficientemente motivada en garantía de los derechos de los interesados, tal como con carácter general se establece en el artículo 54 de la Ley 30/1992.

En cuanto a los concretos medios de prueba, tanto el artículo 80.1 LRJ-PAC como el 77.1 LPACAP prevén que *“Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho”*. La valoración de la prueba se hará conforme a los criterios de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Junto a esta previsión, la Ley también contempla disposiciones en cuanto a los gastos que pudieran derivarse de la práctica de las pruebas, en relación con lo cual, los artículos 81.3 LRJ-PAC y 78.3 LPACA establecen que:

*“En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos”*.

Resulta de gran interés advertir que el artículo 78 Ley 30/1992 impone a la Administración la obligación de comprobar e investigar (*“Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento”*), lo que implica que la instrucción ha de ser objetiva, y no conducente a un resultado concreto sino que, por el contrario, ha de perseguir alcanzar el conocimiento de la realidad de los hechos, sea cual sea<sup>2</sup>. Dicho precepto ha sido mantenido en el artículo 75.1 LPACAP, con el único añadido de que dichos actos se realizarán por medios electrónicos.

Una vez admitidos los medios de prueba propuestos, se llevará a cabo su práctica, respecto de la cual indican los artículo 81, apartados 1 y 2 LRJ-PAC y 78, apartados 1 y 2 LPACAP, que:

*“1. La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.*

---

<sup>2</sup> En ese sentido, OLIVERA MASSO, P.: *“La prueba y los actos de instrucción de la Administración en el procedimiento administrativo: especial referencia a la regulación contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”*, La Ley, n.º 3, 287, p. 4, 1993.

*2. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan”.*

Esta previsión tiene por finalidad garantizar el acceso del interesado a dicha práctica de la prueba, a fin de evitar su indefensión como consecuencia de su falta de participación en el trámite probatorio. Lógicamente, se ha de ser especialmente cuidadoso en el cumplimiento del este trámite, así como en la constancia en el expediente administrativo de los acuses de recibo de las notificaciones, a fin de evitar la anulación de la actuación administrativa por ocasionar indefensión (ver STSJ de Canarias, Sala de Las Palmas, de 8 de mayo de 1998, Recurso Contencioso-Administrativo 871/1996).

En definitiva, habrán de practicarse aquellos medios de prueba considerados pertinentes por el instructor, tanto de los propuestos por el interesado como los que éste considere necesarios. Para llevar a cabo la práctica de los mismos, habrá de garantizarse el principio de contradicción y no indefensión de los interesados, para lo cual se deberán practicar las notificaciones oportunas a fin de comunicar el momento y lugar en que se llevará a cabo el trámite.

#### *B) Informes.*

Junto a la prueba, prevé la norma que el conocimiento de los hechos que determinará la formación de la resolución que ponga fin al procedimiento podrá alimentarse de informes, que serán recabados por el instructor.

El artículo 79 LPACAP indica al respecto:

*“1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.*

*2. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita”.*

González Navarro define el informe como “acto de la Administración Pública consistente en una declaración de juicio emitida por un órgano distinto de aquél a quien corresponde iniciar, instruir o resolver el procedimiento, y que sirve para aportar nuevos datos al expediente o comprobar los ya existentes en el mismo”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, 1993.

En cuanto al carácter de estos informes, hemos de recordar que, con carácter general, éstos se clasifican en preceptivos o facultativos, y en vinculantes o no vinculantes. Siendo la regla general que serán facultativos y no vinculantes salvo disposición en contrario (artículo 80.1 LPACAP), en el caso del procedimiento de responsabilidad patrimonial se prevé con carácter preceptivo el informe del servicio cuyo funcionamiento presuntamente haya causado la lesión indemnizable, siendo el plazo para su emisión de diez días.

Por lo que respecta al plazo de emisión, el artículo 80 advierte que: *“De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22”*. También podrán proseguirse las actuaciones cuando haya transcurrido el plazo sin emitirse el informe, y éste debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas. Finalmente, se advierte en este precepto que el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Sin perjuicio de las particularidades de cada informe, y de los términos en que se exprese la solicitud del mismo, la práctica pone de relieve que dicho informe suele incluir un contenido voluntarista junto al relato de hechos. Así, al emitir el informe se es consciente de que la solicitud del mismo viene determinada por una reclamación en materia de responsabilidad patrimonial. De este modo, sin que ello sea obstáculo a la objetividad de la información suministrada por el informante, es evidente que el modo en que se suministre esa información, así como las eventuales conclusiones que puedan incluirse, revelarán una voluntad u opinión del órgano emisor respecto de la solicitud del interesado. De cualquier modo, dado el carácter no vinculante del informe, la propuesta que finalmente se eleve por el instructor habrá de ser fruto de la valoración del conjunto de medios probatorios practicados, siendo plausible que se separe del sentido del informe emitido por el servicio respecto cuyo funcionamiento se formula la reclamación.

### C) *Traslado a terceras personas interesadas.*

Junto a la prueba y los informes, puede ser necesario dar traslado de la reclamación a un tercero, por la existencia en éste de un interés legítimo que pueda verse afectado por la citada reclamación. El caso más paradigmático se produce cuando los daños por los que se reclaman guardan relación con la ejecución de contratos administrativos, de los que pudiera derivarse la responsabilidad del contratista en relación con dichos daños. Así, el artículo 1.3 del Real Decreto 429/1993 señala que:

*“Se seguirán los procedimientos previstos en los Capítulos II y III de este Reglamento 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 directa e inmediata de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma, con arreglo a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de las especialidades que, en su caso, dicha legislación establece. En todo caso se dará audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios”.*

La Ley 39/2015 contempla este supuesto expresamente, señalando su artículo 82.5: “*En los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>4</sup>, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios”.*

De este artículo se desprende que, de los daños causados durante la ejecución de contratos responderá la Administración cuando aquéllos sean consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración, o de vicios derivados de proyectos elaborados por aquélla. *A contrario*, cuando el daño no sea causa de estos vicios o de órdenes directas e inmediatas de la Administración, la responsabilidad podrá recaer en el contratista. Partimos, por tanto, de la posibilidad de que la responsabilidad por daños sufridos por el interesado pueda ser atribuible al contratista.

Junto a los artículos citados, hemos de hacer referencia a la normativa de contratos. El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, recoge en su artículo 214 que:

*“1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.*

*2. Cuando tales daños y perjuicios hayan 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.*

---

<sup>4</sup> “*Se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas 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”.*



3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

4. La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

Como se aprecia al número 3 del citado artículo, por lo que al procedimiento se refiere, el particular que se considere perjudicado deberá formular la reclamación frente a la Administración, dentro del plazo de un año, a fin de que ésta determine si el causante del mismo ha sido la propia Administración o el contratista. Lógicamente, y para evitar indefensión del contratista que puede resultar declarado responsable, dicho precepto establece que habrá de darse traslado de la reclamación a aquel, a fin de ser oído.

Ya hemos visto en otro capítulo el análisis en cuanto al fondo, esto es, a quién se imputa la responsabilidad por los daños en esta clase de supuestos. Dedicado este capítulo a la cuestión procedimental, reiteramos, pues, la necesidad de que el instructor dé traslado al contratista para que emita sus conclusiones respecto de la reclamación. En ese sentido, resultan patentes las diferencias entre este trámite de audiencia al contratista y el informe al que aludíamos en el anterior apartado, puesto que si aquél era emitido por un órgano o servicio administrativo distinto del competente para resolver la reclamación, pero dentro de cuyo funcionamiento se había originado presuntamente el daño, en el caso del contratista estamos ante alguien ajeno a la Administración Pública. Por otra parte, en cuanto a las posibilidades de asunción de culpa, la práctica pone de manifiesto lo inhabitual de que se produzca un reconocimiento tanto en los informes administrativos como en el trámite de audiencia a los contratistas, si bien en el caso de la Administración siempre quepa recordar que su actuación debe estar inspirada por los principios generales establecidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, lo que *a priori* podría determinar una mayor objetividad e imparcialidad en el sentido de este trámite.

#### D) Alegaciones del interesado.

El trámite de audiencia al interesado figura actualmente en el artículo 82 LPACAP:

*“1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

*La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del dictamen del Consejo de*

*Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.*

*2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.*

*3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.*

*4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”.*

Desde un punto de vista temporal, el trámite de audiencia se otorga al interesado una vez finalizada la instrucción y antes de redactar la propuesta de resolución. De este modo, el interesado tendrá a su disposición la totalidad de elementos probatorios e informes practicados, así como las alegaciones de terceros como contratistas, caso de ser necesaria su presencia en el procedimiento. La audiencia al interesado se consagra como un elemento esencial del procedimiento, en aras a evitar la indefensión de aquél. Por medio de este trámite se permite al interesado valorar la prueba y formular las consideraciones que estime pertinentes sobre aquella, así como el modo en que entiende acreditadas las consideraciones realizadas en su solicitud.

No obstante, siendo un elemento esencial, se contemplan en la Ley algunos supuestos en que puede llegar a prescindirse del trámite de audiencia al interesado, dentro de las reglas del procedimiento administrativo común: cuando el propio interesado renuncie a formular alegaciones, así como cuando únicamente figuren en el procedimiento alegaciones y pruebas aducidas por el interesado.

Recordemos que dentro de la instrucción del procedimiento de responsabilidad patrimonial, resulta preceptiva la emisión de informe del servicio a cuya actuación se presume atribuible la producción del daño. Es por ello que habría que extremar la prudencia para que pudiera acudir al supuesto del número 4 del artículo 82 LPACAP para prescindir del trámite. Es frecuente en la práctica que, en los casos en que se hace uso de esta posibilidad, en el posterior procedimiento contencioso-administrativo se denuncia la concurrencia de vicio de nulidad o anulabilidad en la actuación administrativa por este motivo. Es por ello que, caso de dictarse una resolución desestimatoria de la solicitud, el haber dado trámite de alegaciones resulta más garantista, tanto más cuanto que resulta difícil pensar un supuesto en que, teniendo en cuenta únicamente los hechos y medios de prueba propuestos por el interesado, se pueda llegar a una resolución desestimatoria. Ello, unido al preceptivo informe del servicio del que depende la actuación a que se achaca el daño, hace difícil que pueda hacerse uso de la facultad que recoge el apartado 4 citado.

Por el contrario, el supuesto del artículo 82, apartado 3 LPACAP únicamente determina que, habiéndose abierto el trámite de audiencia, el interesado renuncia al mismo, por lo que no podría fundamentarse sobre ello un vicio en la actuación administrativa: en el caso del apartado 4 es el instructor quien, entendiendo cumplidos los requisitos legales, considera que puede prescindirse del trámite, mientras que en el apartado 3 se abre dicho plazo pero es el interesado quien manifiesta no tener alegaciones ni documentos que aportar, con lo que se tiene por realizado el trámite.

Debe destacarse que la LPACAP no contiene un supuesto similar al regulado en el artículo 11.3 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, Real Decreto 429/1993: *“En los procedimientos iniciados de oficio, cuando el interesado no se persone en trámite alguno del procedimiento, y no lo hiciese en el de audiencia, el instructor propondrá que se dicte resolución declarando el archivo provisional de las actuaciones, sin entrar en el fondo del asunto. Tal archivo se convertirá en definitivo cuando haya transcurrido el plazo de prescripción de la reclamación, salvo que el interesado se persone en el procedimiento dentro de dicho plazo”*.

Junto al trámite de audiencia el artículo 83 LPACAP prevé la posibilidad de que el órgano competente para resolución convoque, de estimarlo conveniente, una fase de información pública. Es destacable que la no comparecencia no impide *per se* la posterior interposición de recursos por parte de los interesados. Del mismo modo, si bien la mera personación no otorga la condición de interesado, quien presente alegaciones en este trámite sí que tendrá derecho a una respuesta razonada, que podrá ser común a todas las pretensiones sustancialmente iguales que se presenten.

#### *E) Intervención del Consejo Consultivo.*

El artículo 81.2 LPACAP establece que:

*“Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.*

*A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.*

*El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión*

*producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley”.*

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, establece el carácter preceptivo de este dictamen en relación con los expedientes tramitados por la Administración autonómica que se refieran a indemnizaciones por daños y perjuicios por importe superior a 60.000 euros [artículo 17.10.a)], elevando por tanto en 10.000 euros el límite establecido para el Consejo de Estado. Por otra parte, cuando estemos ante una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a Administraciones Públicas no pertenecientes a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, será preceptivo cuando el importe reclamado exceda de 15.000 euros (artículo 17.14).

De lo expuesto se desprende el carácter no preceptivo del dictamen en el caso de que proceda tramitar el procedimiento de reclamación patrimonial como abreviado, como veremos posteriormente. Por otra parte, el Consejo Consultivo emitirá el dictamen en 30 días, salvo que se declare su urgencia, en cuyo caso habrá que estar al plazo fijado en cada caso concreto. No obstante, este plazo podrá suspenderse en caso de que se vea necesario completar el expediente remitido, lo que podrá solicitarse por conducto del Presidente del órgano consultivo (artículo 27 de la Ley 4/2005). En caso de exceder el plazo legalmente fijado para emitir el dictamen sin haberse evacuado, se entenderá cumplido el trámite, conforme al artículo 25 *in fine*.

Dado el carácter preceptivo del dictamen en el caso de exceder la cuantía antes indicada, debemos analizar la Jurisprudencia existente en relación con los supuestos en que se ha omitido dicho trámite. Por su claridad, debemos citar la Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de febrero de 2010 (RJCA 2010/228), dictada en el Recurso Contencioso-Administrativo 934/2007:

*“Ahora bien, lo anterior no implica una estimación total de la demanda en su pretensión indemnizatoria. En efecto, hemos de reparar que estamos ante una acción de responsabilidad patrimonial y no podemos desconocer la jurisprudencia que rige en la materia a propósito de la relevancia que tiene el dictamen del Consejo de Estado, cuya omisión en el caso demanda una retroacción de actuaciones. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 06-10-2008 (RJ 2008, 7469), recuerda lo dicho en la precedente Sentencia de 25-01-2008 (RJ 2008, 920), donde se puede leer lo siguiente: «si bien existió una línea jurisprudencial que entendió que, en cualquier caso, tanto exista resolución expresa como presunta por parte de la Administración ante una reclamación de daños y perjuicios, la omisión del preceptivo informe del Consejo de Estado exigida en el artículo 22.13 de la Ley de 22 de abril de 1980 (RCL 1980, 921), supone un quebrantamiento de forma que ha de dar lugar a la nulidad de actuaciones al objeto de interesar de la Comisión Permanente del Consejo de Estado el informe preceptivo, es lo cierto que, una jurisprudencia ulterior, más matizada, ha entendido que dicha resolución anulatoria por la omisión del preceptivo examen del Consejo de Estado, si bien resulta procedente en el caso de resoluciones expresas denegatorias por parte de la*

*Administración en las reclamaciones de daños y perjuicios, no tiene esa transcendencia anulatoria cuando el acto recurrido se produce con carácter presunto a virtud de la ficción del silencio administrativo. Y así esta Sala en Sentencia de 29 de noviembre de 1995 (RJ 1995, 8802), entendió que la ausencia de dicho dictamen no es imputable al perjudicado y por ello y ante la actitud de la Administración que guardó silencio y no dictó resolución expresa, obligando al interesado a denunciar la mora e interponer el Recurso Contencioso-Administrativo para el resarcimiento del daño contra el acto presunto de la Administración, es aplicable la reiterada doctrina jurisprudencial que recuerda la Sentencia de esta Sala de 30 de septiembre de 1995 (RJ 1995, 6818), a tenor de la cual el régimen de impugnación de las resoluciones presuntas no consiente, como solución, la nulidad de actuaciones y la retroacción del expediente administrativo para que se cumplan los trámites y requisitos omitidos, sino que exige el enjuiciamiento de las pretensiones indemnizatorias planteadas. En análogo sentido cabe invocar las Sentencias de esta Sala de 20 de enero de 1994 (RJ 1994, 54) y 15 de febrero de 1994 (RJ 1994, 891) ó, más recientemente, la Sentencia de 14 de mayo de 2004 (RJ 2004, 4406), en la que ya expusimos que ‘la doctrina jurisprudencial de esta Sala más reciente considera que, cuando exista resolución expresa de la Administración y se ha omitido el dictamen del Consejo de Estado, tal defecto acarrea la nulidad debiéndose reponer las actuaciones para que se emita el mismo y, por el contrario y ante el silencio de la Administración, cuando falta el dictamen del Consejo de Estado sin un pronunciamiento expreso sobre dicha reclamación, corresponde a la Sala enjuiciar el fondo sin que proceda la nulidad de lo actuado para recabar el informe del Consejo de Estado’».*

Por tanto, cuando la reclamación de responsabilidad patrimonial finaliza por acto administrativo presunto, no habiéndose solicitado el dictamen del Consejo Consultivo, y siendo preceptivo atendiendo a la cuantía de lo reclamado, la sentencia eventualmente estimatoria podrá entrar a analizar el fondo de la cuestión. Por el contrario, de haber resolución expresa sin haber solicitado el dictamen preceptivo, la eventual sentencia estimatoria habrá de limitarse a declarar la retroacción del procedimiento, a fin de que el Consejo Consultivo evacue su dictamen.

#### *F) Propuesta de resolución*

Finalizado el anterior trámite, el instructor elaborará una propuesta de resolución dirigida al órgano competente para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento (artículo 88.7 LPACAP). La propuesta habrá de referirse a los distintos extremos que, preceptivamente, han de constar en la resolución, y que se analizarán en el siguiente epígrafe.

### **3. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

El Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993 contempla dos formas ordinarias de finalización del procedimiento: la resolución dictada por el órgano competente, y el acuer-

do que pudieran alcanzar las partes. Junto a estas dos, podemos encontrar otras formas como el archivo del procedimiento, en caso de no comparecer el interesado en el iniciado de oficio. Frente a ello, los modos de terminación del procedimiento se recogen, con carácter general, en el artículo 84 LPACAP: el desistimiento, la renuncia y la declaración de caducidad. Junto a ello se contempla la imposibilidad de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas, que deben ser adecuadamente motivadas, que únicamente cabría en el ámbito de la responsabilidad patrimonial en supuestos muy excepcionales.

### **3.1. Resolución del procedimiento.**

Una vez recibido, en su caso, el dictamen al que se refiere el artículo 81.2 o, cuando éste no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente dictará la resolución o, caso de estimarlo procedente, someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo (artículo 91.1 LPACAP).

En cuanto al contenido de la resolución, el artículo 88 LPACAP establece con carácter general que habrá de resolver todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. La resolución, por tanto, ha de ser congruente con lo pedido, no pudiendo agravar la situación del interesado. Preceptivamente deberá incluir referencia a los recursos que fueran procedentes, el órgano o tribunal competente para conocer de los mismos, y el plazo para interponerlos. Junto a estas disposiciones generales, el artículo 91.2 LPACAP establece que las resoluciones dictadas en los procedimientos de responsabilidad patrimonial habrán de contenerse pronunciamiento sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. Nos remitimos al capítulo respectivo para el estudio de dichos criterios.

Junto a lo anterior, que supone la emisión de una resolución expresa, lo que constituye una obligación para las Administraciones Públicas, el artículo 91.3 LPACAP mantiene que *“Transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular”*. Los términos son prácticamente coincidentes con el artículo 13.3 del Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993, que añadía la posibilidad de añadir a dichos seis meses *“el plazo que resulte de añadirles un período extraordinario de prueba, de conformidad con el artículo 9 de este Reglamento”*.

### 3.2. Finalización convencional.

El artículo 8 del Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993 indica que *“En cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, el órgano competente, a propuesta del instructor, podrá acordar con el interesado la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio. Si el interesado manifiesta su conformidad con los términos de la propuesta de acuerdo, se seguirán los trámites previstos en los artículos 12 y 13 de este Reglamento”*.

Asimismo, el artículo 11.2 señala que *“Durante el plazo del trámite de audiencia, lo haya hecho o no con anterioridad, el interesado podrá proponer al órgano instructor la terminación convencional del procedimiento fijando los términos definitivos del acuerdo indemnizatorio que estará dispuesto a suscribir con la Administración Pública correspondiente”*.

Dadas las reiteradas menciones a la finalización convencional en el reglamento, podría pensarse que se contempla aquella como un modo ordinario de finalización del procedimiento. Estos preceptos deben, no obstante, completarse con la referencia a esta finalización en la Ley 30/1992, artículo 88, donde se condicionan los acuerdos, pactos y convenios a una serie de requisitos, que llevan a autores como González Navarro a considerar que su empleo no podrá ser nunca, ni demasiado frecuente, ni demasiado general<sup>5</sup>. Del mismo modo, Parada Vázquez mantiene que no basta con la regulación de la Ley 30/1992, sino que es precisa una regulación sustantiva previa que acepte la figura de la finalización convencional<sup>6</sup>.

Dicho lo anterior, ha de añadirse que este modo de terminación del procedimiento se regula en la nueva Ley 39/2015 en su artículo 86, que únicamente contiene, en relación con esta clase de procedimientos, la especialidad de exigir que *“el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público”*.

### 3.3. Desistimiento y renuncia.

Este modo de terminación encuentra su causa en la voluntad de quien incoa el propio procedimiento, de no continuar con su tramitación. El artículo 93 LPACAP prevé que, caso de haberse iniciado de oficio, será necesario que dicho desistimiento sea motivado y en los supuestos y con los requisitos establecidos en las leyes.

---

<sup>5</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *op. cit.*

<sup>6</sup> PARADA VÁZQUEZ, R.: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, 1993.

Para el caso de haberse iniciado el procedimiento a solicitud del interesado, se admite dicho desistimiento en cualquier momento, añadiéndose que podrá renunciar a sus derecho caso de no estar prohibido por el ordenamiento jurídico (artículo 94 LPACAP).

La Ley prevé que el desistimiento o la renuncia, siempre que se realice por cualquier medio que permita su constancia, y venga firmada conforme a la normativa aplicable, será aceptada de plano por la Administración declarando concluso el procedimiento, salvo que se hubieran personado en el mismo terceros interesados, y que éstos instasen la continuación del procedimiento en el plazo de diez días desde que se les notificase el desistimiento o la renuncia.

Junto a lo expuesto, prevé limitar los efectos del desistimiento o la renuncia a quien los hubiese formulado cuando el escrito de iniciación viniese firmado por más interesados que quien hace uso de este modo de terminación, o cuando la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, en cuyos casos el procedimiento continuará.

### **3.4. Caducidad.**

Actualmente regulado, sin particularidades respecto del procedimiento de responsabilidad patrimonial, en el artículo 95 LPACAP para los procedimientos iniciados a instancias del interesado, y donde se produzca su paralización por causa imputable al mismo durante tres meses. Se prevé que la Administración habrá de advertir de esta circunstancia. Se advierte, asimismo, que: *“No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite”*.

Del mismo modo, el apartado 4 del citado artículo advierte que *“podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento”*.

## **4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ABREVIADO**

Además del procedimiento ordinario de responsabilidad patrimonial, se prevé la existencia de un procedimiento abreviado. El Reglamento lo recoge en los artículos 14 al 17 y la Ley 30/1992 lo regula en su artículo 143. La Ley 39/2015 lo regula en el artículo 96 del siguiente modo:

*“1. Cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento.*



*En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria.*

*2. Cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada del procedimiento deberá notificarlo a los interesados. Si alguno de ellos manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria.*

*3. Los interesados podrán solicitar la tramitación simplificada del procedimiento. Si el órgano competente para la tramitación aprecia que no concurre alguna de las razones previstas en el apartado 1, podrá desestimar dicha solicitud, en el plazo de cinco días desde su presentación, sin que exista posibilidad de recurso por parte del interesado. Transcurrido el mencionado plazo de cinco días se entenderá desestimada la solicitud.*

*4. En el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado.*

*5. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado prevista en el apartado 2.*

*6. Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente de los siguientes trámites:*

- a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.*
- b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.*
- c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.*
- d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.*
- e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.*
- f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.*
- g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver.*

*El órgano competente solicitará la emisión del dictamen en un plazo tal que permita cumplir el plazo de resolución del procedimiento. El dictamen podrá ser emitido en el plazo de quince días si así lo solicita el órgano competente.*

*En todo caso, en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución. Cuando el dictamen sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.*

*h) Resolución.*

*7. En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria”.*

La LPACAP contempla este procedimiento con un carácter claramente subsidiario, ya que basta que cualquier interesado manifieste su preferencia por el ordinario para que se siga éste y, del mismo modo, cuando se solicite la tramitación abreviada, el mero silencio de la Administración se entenderá como desestimatoria de tal pretensión.

En relación con el dictamen, tanto el Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993, como la nueva LPACAP prevén que, si éste fuera discrepante con la propuesta, se remitirá la documentación al instructor, levantándose la suspensión del procedimiento general. Ello es lógico, toda vez que dicha discrepancia pondría en duda el carácter inequívoco de la relación de causalidad y valoración del daño, que constituyen la premisa para acudir el procedimiento abreviado.

## **II. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

### **1. ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. COMPETENCIA**

#### **1.1. Orden competente.**

Ante una resolución que pone fin a la vía administrativa, en el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial frente a las Administraciones Públicas, al interesado le queda expedita la opción de recurrir en vía judicial. La competencia para conocer de recursos que tengan por objeto resoluciones administrativas dictas en esta materia corresponde en nuestro ordenamiento jurídico a la jurisdicción contencioso-administrativa.

El artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio (en adelante LJCA), ya lo dice en su letra e): “*El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: [...] e) La responsa-*

*bilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad”.*

La determinación de la competencia, en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, ha quedado, por tanto, claramente atribuida al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Por su parte, el artículo 9.4 LOPJ también dispone que:

*“Los del orden contencioso-administrativo [...] Conocerán, asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive. Si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional. Igualmente conocerán de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva.*

*También será competente este orden jurisdiccional si las demandas de responsabilidad patrimonial se dirigen, además, contra las personas o entidades públicas o privadas indirectamente responsables de aquéllas”.*

La cuestión de la competencia cuando se reclama no sólo frente a las Administraciones Públicas, sino también frente a las aseguradoras, no estuvo tan clara desde un primer momento (ver Auto de 27 de diciembre de 2001 de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo). Sin embargo, la modificación del artículo de la LOPJ por Ley Orgánica 19/2003, en la línea marcada por Bercovitz<sup>7</sup>, ha clarificado esta cuestión en favor de la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

## **1.2. Competencia objetiva.**

Una vez concretado el orden jurisdiccional competente, lo siguiente que resulta necesario es determinar qué órgano podrá conocer de la reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. La LJCA establece en su artículo 8.2.c) que “(Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo) *conocerán, asimismo, en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos de la Administración de las Comunidades Autónomas, salvo cuando procedan del respectivo Consejo de Gobierno, cuando tengan por objeto: c) Las reclamaciones por responsabilidad*

---

<sup>7</sup> BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R.: “Responsabilidad civil o patrimonial de las Administraciones Públicas y jurisdicción competente”, BIB 2002/57, *Revista doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n.º 22/2001 parte Tribuna, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2001.

*patrimonial cuya cuantía no exceda de 30.050 euros*". Cuando, procediendo de las Administraciones Públicas, no esté atribuida la competencia a los Juzgados de lo contencioso-administrativo, ésta corresponderá en virtud del artículo 10.1.a) LJCA a los Tribunales Superiores de Justicia.

Por su parte, serán competentes los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo, en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cuando el acto impugnado sobre dicha materia proceda de Ministros o Secretarios de Estado, y no exceda de 30.050 euros.

### **1.3. Competencia territorial.**

Finalmente, será preciso concretar los criterios de atribución de competencias en el ámbito territorial. En este ámbito, el artículo 14.1 regla Segunda LJCA establece que:

*"Segunda. Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, personal, propiedades especiales y sanciones será competente, a elección del demandante, el juzgado o el tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado.*

*Quando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las entidades de la Administración Local, la elección a que se refiere esta regla segunda se entenderá limitada a la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en que tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado".*

Es decir, el interesado podrá interponer el recurso ante el órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa que sea competente por la materia, pudiendo optar entre aquel en cuyo territorio tenga su domicilio el propio actor, o su sede el órgano autor del acto. La limitación contenida en el párrafo segundo, introducida por la Ley 37/2011, acogiendo una reiterada Jurisprudencia anterior, supone que la opción por el domicilio del recurrente es admisible en tanto se encuentre dentro de la Comunidad Autónoma donde tenga su sede el órgano autor del acto recurrido.

## **2. INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. LEGITIMACIÓN**

### **2.1. La interposición del recurso contencioso-administrativo.**

Determinado el órgano competente para conocer del recurso, se da inicio al procedimiento contencioso-administrativo con la interposición del recurso. El artículo 45 LJCA limita su

contenido a *“un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso, salvo cuando esta Ley disponga otra cosa”*. Dicho escrito habrá de ir acompañado de los documentos recogidos en el apartado 2 del citado artículo, sin que contenga ninguna particularidad cuando tiene por objeto resoluciones en materia de responsabilidad patrimonial.

Siendo ésta la regla general para el procedimiento ordinario, cuando el recurso contencioso-administrativo tenga que seguir el procedimiento abreviado, por ser la cuantía de lo reclamado inferior a 30.000 euros (artículo 78.1 LJCA), *“El recurso se iniciará por demanda, a la que se acompañará el documento o documentos en que el actor funde su derecho y aquellos previstos en el artículo 45.2 LJCA”*.

El plazo para la presentación del escrito de interposición, o de la demanda en el caso del procedimiento abreviado, *“será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto”*.

En relación con el plazo de seis meses para formular el recurso en caso de no haber resolución expresa, no podemos sino hacer mención a la reiterada doctrina constitucional en la materia, citando como ejemplo la STS 52/2014, de 10 de abril (RTC 2014/52), dictada en Recurso de Inconstitucionalidad 2918/2005:

*“En suma, con arreglo a la nueva ordenación del silencio administrativo introducida por la Ley 4/1999 ya no tienen encaje en el concepto legal de «acto presunto» los supuestos en los que el ordenamiento jurídico determina el efecto desestimatorio de la solicitud formulada, pues en tales supuestos el ordenamiento excluye expresamente la constitución ipso iure de un acto administrativo de contenido denegatorio.*

*Los artículos 42 a 44 LPC fueron modificados por la Ley 4/1999 teniendo a la vista el régimen legal de impugnación de los «actos presuntos» establecido en el artículo 46.1 LJCA (RCL 1998, 1741), precepto que no fue derogado ni modificado con ocasión o como consecuencia de dicha reforma. Por tanto, habida cuenta de que, primero, el inciso segundo del artículo 46.1 LJCA que regula el plazo de impugnación del «acto presunto» subsiste inalterado; segundo, que tras la reforma de 1999 de la Ley 30/1992 en los supuestos de silencio negativo ya no existe acto administrativo alguno finalizador del procedimiento (artículo 43.2 LPC), ni un acto administrativo denominado «presunto» basado en una ficción legal como se desprendía de la redacción originaria de la Ley 30/1992, y tercero, que la Administración sigue estando obligada a resolver expresamente, sin vinculación al sentido negativo del silencio [artículos 42.1 y 43.3.b) LPC], el inciso segundo del artículo 46.1 LJCA ha dejado de ser aplicable a dicho supuesto. En otras palabras, se puede entender que, a la luz de la reforma de 1999 de*

*la Ley 30/1992, la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el artículo 46.1 LJCA”.*

En similar sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en Sentencias 269/2004, de 23 de enero; 2024/2006, de 21 de marzo (RJ 2006/2194); 4384/2007, de 30 de mayo (RJ 2007/3693); 1600/2009, de 31 de marzo (RJ 2009/2537) y 1978/2013, de 17 de abril (RJ 2013/3569).

Esta postura, basada en gran parte en la obligación de responder expresamente por las Administraciones Públicas, tiene una importante repercusión en los recursos formulados en materia de responsabilidad patrimonial, tal como ya exponíamos en el apartado anterior. Así, no habiéndose dictado resolución expresa el Tribunal Supremo ha declarado en Sentencias como la de 30 de septiembre de 1995 (RJ 1995/6818), a tenor de la cual el régimen de impugnación de las resoluciones presuntas no consiente, como solución, la nulidad de actuaciones y la retroacción del expediente administrativo para que se cumplan los trámites y requisitos omitidos, sino que exige el enjuiciamiento de las pretensiones indemnizatorias planteadas. En análogo sentido cabe invocar las Sentencias de esta Sala de 20 de enero de 1994 (RJ 1994/54) y 15 de febrero de 1994 (RJ 1994/891). De este modo, quedando abierta al Tribunal la posibilidad de resolver sobre el fondo de la pretensión indemnizatoria en caso de no haber resolución expresa, resulta ésta tanto más necesaria, no ya sólo para cumplir con su obligación para con el interesado, sino también para facilitar la labor del letrado de la Administración. Así, una resolución expresa no sólo recogerá la motivada valoración de la prueba practicada en el procedimiento administrativo, en cuanto a la realidad de los hechos y relación de causalidad entre la actuación administrativa y el perjuicio reclamado, sino que deberá pronunciarse sobre la valoración de la indemnización solicitada. Excusado es decir que, cuantos más elementos de juicio existan en el expediente administrativo, más se facilita tanto el conocimiento del acto a efectos de, en su caso, interponer el recurso por el actor, como de llevar a cabo una eficaz defensa del mismo por el letrado de la Administración. Éste último, de existir una completa instrucción y resolución, y de su adecuada plasmación en el expediente administrativo, no precisará acudir a otros elementos probatorios en defensa de la actuación administrativa, quedando así facilitada ésta.

## **2.2. Legitimación activa y pasiva.**

El artículo 19 LJCA atribuye legitimación para interponer recurso contencioso-administrativo a quien sea titular de un derecho o interés legítimo. En materia de responsabilidad patrimonial, dicho interés habrá de atribuirse a quien sea el titular del interés patrimonial perjudicado como consecuencia de la actuación administrativa.

Desde el punto de vista del procedimiento contencioso-administrativo, se hace preciso que el actor acredite dicho interés legítimo. El Tribunal Supremo ha declarado en su reciente Sentencia de 25 de junio de 2014 (RJ 2014/4382), Recurso de casación 365/2012, que

*“Pese a la mayor amplitud del interés legítimo frente al directo, ha de referirse en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico y distinto del mero interés por la legalidad. Por ello se insiste en la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal manera que la legitimación activa, comporta que la anulación del acto o disposición impugnada, produzca un efecto positivo (beneficio) o evitar uno negativo (perjuicio), actual o futuro pero cierto. Se exige que la resolución o disposición administrativa pueda repercutir directa o indirectamente, o en el futuro, pero de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, en la esfera jurídica de quien la impugna, sin que baste la mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento; entre otras, la STS de 16 de noviembre de 2011 (casación 210/2010, FJ 4.º)”.*

De este modo, en caso de daños físicos, el propio perjudicado tiene una evidente legitimación, como también ocurre en caso de daños patrimoniales, siempre y cuando se acredite la titularidad del bien objeto de daños. En caso de daños personales con resultado de fallecimiento, tendrán legitimación los causahabientes. En este último caso, debemos advertir la distinción que se contiene en diversas sentencias del Tribunal Supremo, entre los perjuicios patrimoniales propiamente dichos y los daños morales, partiendo del carácter personalísimo de estos últimos, lo que limita la legitimación activa para reclamar por éstos. Así, la STS de 30 de diciembre de 2002 (RJ 2003/242), dictado en Recurso de casación 7300/1998, sostiene:

*“El motivo no puede prosperar porque la Sala de instancia le ha reconocido legitimación para el ejercicio de la acción resarcitoria en favor de la sociedad conyugal, dado que ha concedido una indemnización en favor de ésta por la pérdida de ingresos que el fallecimiento de la víctima supuso para la economía familiar integrada por el recurrente y su mujer.*

*Ha limitado, sin embargo, la indemnización por el perjuicio moral, derivado de la pérdida de la hija, a la cuantía con la que ha considerado resarcible el sufrido sólo por el recurrente y no el que se hubiese causado a su mujer o a otros miembros de la familia, debido a que en el proceso aquél ha actuado exclusivamente en su propio nombre y derecho y no en representación de su mujer ni de otros miembros de la familia, sin que, al así decidir, haya el Tribunal «a quo» conculcado los preceptos del Código Civil invocados en este único motivo de casación porque el daño moral es personalísimo, de modo que sólo puede reclamarse su reparación para un tercero cuando éste confiere su representación para formularla o se ostenta su representación legal, pero el marido ni tenía en este caso la representación conferida por su mujer ni ostenta su representación legal para reclamar la reparación del perjuicio moral sufrido por ella, pero, es más, ni siquiera alegó en el proceso que ejercitaba dicha acción en nombre de su mujer, lo que hubiese permitido a la Sala de instancia requerirle para que subsanase el defecto de no haber acreditado documentalmente dicha representación.*

*El recurrente en sus escritos de alegaciones presentados en la instancia se refirió siempre a su derecho a ser indemnizado por los perjuicios morales derivados de la*

*muerte de su hija, entre los que la sentencia recurrida incluye también el perjuicio que para él ha supuesto la enfermedad psíquica sufrida por su mujer, pero sin incluir, como es lógico, los de carácter moral derivados para ésta de la pérdida de la hija, al ser personalísimos de ella y haber ejercitado el demandante la acción exclusivamente en su propio nombre y derecho, de manera que la indemnización por los daños morales sólo a él podía ser concedida, como hizo el Tribunal «a quo», quedando a salvo las acciones para el resarcimiento de tales daños que pudieran corresponder a los demás perjudicados por el mismo hecho”.*

También debe analizarse la cuestión de la legitimación en el caso de organizaciones o asociaciones, que habrá de ser estudiado caso a caso a fin de comprobar la concurrencia o no de esta legitimación. A título de ejemplo, la STS de 20 de abril de 2007 (RJ 2007/3155), dictada en el Recurso de casación 4804/2002, advierte que:

*“Examinadas las actuaciones y en lo que se refiere a la legitimación ad causam de la Cofradía de Pescadores de Noia para reclamar la indemnización por los daños y perjuicios sufridos por los asociados de dicha Cofradía, esta Sala no puede dejar de compartir los argumentos expresados por el Consello Consultivo de Galicia en su Dictamen 152/1997, en el sentido de que las Cofradías de Pescadores de acuerdo con las funciones que la Ley les otorga, representan los intereses generales del colectivo del sector al que acogen, pero no representan los intereses patrimoniales de cada uno de sus asociados. [...] En el caso examinado no consta acreditado que la Cofradía reclamante haya recibido un apoderamiento individualizado de cada uno de los asociados a que se refieren los perjuicios que se invocan. La Cofradía actúa por sí, como tal entidad y ni siquiera consta quiénes de sus asociados han sufrido el perjuicio que se invoca ni en qué medida. No es la Cofradía de Pescadores el sujeto jurídico que supuestamente ha sufrido el daño o perjuicio que se alega, toda vez que en su reclamación no se invoca perjuicio propio alguno, por lo que carece de acción para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración”.*

En materia de legitimación pasiva, habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 21 LJCA, que atribuye esta legitimación a la Administración autora de la resolución impugnada, a quien habrá de sumarse, en su caso, las personas titulares de derechos o intereses legítimos que pudieran verse afectados (como los contratistas en aquellos casos en que los perjuicios pueden traer causa de su actuación u omisión), así como las aseguradoras de las Administraciones Públicas, que deberán siempre ser codemandadas junto con la Administración asegurada.

### **3. REMISIÓN DEL EXPEDIENTE Y EMPLAZAMIENTO A TERCEROS INTERESADOS**

Presentados los escritos anteriores, serán examinados por el secretario judicial quien, tras comprobar que cumplen todos los requisitos legales, admitirá a trámite el recurso y



requerirá a la Administración para que remita el expediente administrativo, al tiempo que le ordenará que practique los emplazamientos pertinentes. El artículo 48.1 LJCA así lo establece:

*“El Secretario judicial, al acordar lo previsto en el apartado 1 del artículo anterior, o mediante diligencia si la publicación no fuere necesaria, requerirá a la Administración que le remita el expediente administrativo, ordenándole que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49. El expediente se reclamará al órgano autor de la disposición o acto impugnado o a aquél al que se impute la inactividad o vía de hecho. Se hará siempre una copia autenticada de los expedientes tramitados en grados o fases anteriores, antes de devolverlos a su oficina de procedencia”.*

El expediente administrativo tiene una importancia radical en el procedimiento contencioso-administrativo, puesto que debe plasmar todo lo actuado en vía administrativa, y que constituye el objeto de la revisión en vía judicial, que supone el procedimiento contencioso-administrativo. Duro Ventura lo expresa de este modo: “No cabe duda de que el expediente es en gran parte consustancial al proceso contencioso-administrativo, pues es la previa actuación de la Administración, o su inactividad o vía de hecho, la que dará lugar a la reacción del demandante en ejercicio de su derecho a la tutela judicial efectiva, siendo así que por ello existirán documentadas todas aquellas actuaciones que sustentan el recurso y al tiempo permiten su adecuada fundamentación”<sup>8</sup>.

La LJCA establece un plazo de veinte días para la remisión del expediente desde que el órgano recibe el requerimiento por parte del Juzgado. Asimismo, recoge previsiones para el caso de no cumplirse con dicho requerimiento, que se desarrollan en dos planos distintos: de un lado, prevé la imposición de sanciones para el funcionario o autoridad responsable del incumplimiento de la obligación de remitir el expediente (artículo 48, apartados 7 al 10 LJCA); de otro, en el artículo 53.1 LJCA se faculta al recurrente para, ante la no remisión del expediente, solicitar plazo para formalizar demanda. En este último caso, de recibirse en el Juzgado el expediente con posterioridad a que se hubiera presentado demanda, se pondrá de manifiesto a las partes para que realicen alegaciones complementarias en plazo de diez días; por último, de realizarse la demanda sin expediente administrativo, al dar traslado de contestación se apercibirá a la Administración demandada que no se admitirá aquella si no va acompañada del expediente administrativo (artículo 54.1 LJCA).

En cuanto al contenido del expediente, el artículo 48.4 LJCA señala que “se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La Administración conservará siempre el original o una copia autenticada de los expedientes que envíe”. Asimismo, en el apartado 6 del artículo

---

<sup>8</sup> DURO VENTURA, C.: “La interposición del recurso en el procedimiento ordinario en la LJCA. La remisión del expediente”, BIB 2008/4289, *Nuevos clásicos*, Civitas, *Tratado de la jurisdicción contencioso-administrativa*, BIB 2008/1952, Aranzadi, junio 2008.

se advierte que *“Se excluirán del expediente, mediante resolución motivada, los documentos clasificados como secreto oficial, haciéndolo constar así en el índice de documentos y en el lugar del expediente donde se encontraran los documentos excluidos”*. Sobre esta materia habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en la Ley 39/2015, donde se opta por un formato electrónico del expediente, y donde se advierte, en su artículo 70, que *“cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga”*.

Sobre la importancia de la adecuada remisión del expediente, dan fe diversas sentencias que extraen consecuencias desfavorables a la Administración Pública en caso de no haberse cumplido con estos requisitos. Como ejemplo valga la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de febrero de 2007 (JT 2007/417):

*“Debe dejarse constancia, en primer término, de las graves carencias documentales de que adolece el expediente administrativo remitido que no es, precisamente, un modelo de orden, sino más bien de todo lo contrario, con manifiesta infracción de lo preceptivamente ordenado a la Administración en el artículo 48.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, a cuyo tenor, «el expediente, original o copiado, se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La Administración conservará siempre el original o una copia autenticada de los expedientes que envíe. Si el expediente fuera reclamado por diversos Juzgados o Tribunales, la Administración enviará copias autenticadas del original o de la copia que conserve».*

*En el caso presente, ni el expediente forma una integridad material ni se ha acompañado, como la ley exige, un índice con los documentos que contiene, ni están numerados los folios enviados sin ningún orden, con duplicidades innecesarias y omisiones de actuaciones esenciales. No hay constancia, por tanto, en modo alguno, de que el expediente remitido esté completo, esto es, que la documentación remitida al Tribunal en cumplimiento del deber legal que pesa sobre la Administración constituyen la totalidad de los componentes del procedimiento. En cualquier caso, se han enviado documentos repetidos varias veces, sin ningún orden cronológico ni criterio lógico de clasificación, todos sueltos. De hecho, esta Sala no ha podido examinar el acta de disconformidad, la liquidación ni otros documentos esenciales del expediente administrativo.*

*Obviamente, no puede la Administración beneficiarse de sus propias torpezas y valerse de sus propias afirmaciones en resoluciones que sí constan, como la del TEAC, para dar por sentada la existencia de las diligencias mencionadas en ella, así como su contenido y efectos. Bien es cierto, de una parte, que el primer motivo de nulidad se fundamenta en la condición de legataria que ostenta la esposa, factor éste no desmentido, así como que se trata, en esencia, de un motivo de carácter jurídico interpretativo, pero no lo es menos que, en el razonamiento del TEAC, se viene a sostener,*

*aunque con carácter incidental, a la hora de relatar los hechos que se han reseñado, no sólo la participación de la Sra... en el procedimiento de comprobación, sino su condición de interesada en el acta, que se suscribió con ella (y sólo con ella) por error, según se afirma, ya que los sujetos pasivos eran no sólo ella sino también sus hijos. Tales afirmaciones se basan en el examen de actuaciones que el TEAC ha podido tener la oportunidad de examinar e interpretar, lo que ha sido imposible para esta Sala.*

*Objetivamente, la manera desordenada y caótica en que fue enviado el expediente, sin orden ni concierto, sin certificación de las actuaciones que lo componen, sin unir y foliar sus documentos, facilita la dispersión y hace imposible verificar, en el caso de que una actuación esencial no se encuentre, si no ha sido remitida o si ha padecido algún extravío posterior a su remisión, puesto que en ningún caso se ha indicado qué concretos documentos son objeto del envío y qué lugar ocupan en el conjunto sistemático que se pone a disposición de la Sala. En este caso concreto, no puede concretarse de manera indubitada el carácter con que el acta se entendió con la Sra... y las razones aducidas para entender el acta con ella, de modo exclusivo".*

Junto a la falta de remisión del expediente, hemos de advertir de la posibilidad de que éste se haya remitido de forma incompleta, lo que facultará a las partes a solicitar que sea completado, conforme a lo dispuesto en el artículo 55 LJCA.

Al remitir el expediente administrativo al juzgado, la Administración deberá acompañar la justificación de haber practicado los emplazamientos pertinentes a cuantos aparezcan interesados en él, a fin de que puedan personarse en el procedimiento contencioso-administrativo en el plazo de nueve días. El secretario del Juzgado deberá comprobar que se han practicado y, caso de ser necesario, requerir para que se completen. Este acto tiene un gran trascendencia, puesto que por medio de aquel se da conocimiento a los posibles interesados de la interposición del recurso, teniendo así la posibilidad de personarse y evitando que una eventual sentencia perjudicial para sus intereses se hubiera podido adoptar sin tener la posibilidad de formular alegaciones. Es por esta importancia que la Ley establece las medidas de control acerca del emplazamiento, pudiendo derivarse de su omisión la nulidad de lo actuado<sup>9</sup>. En el ámbito de la responsabilidad patrimonial, resulta conveniente por lo expuesto proceder, al remitir el expediente, a emplazar a los contratistas cuando la reclamación del actor trajera causa de la actividad realizada por éstos.

En relación con la posición procesal que pueden mantener los interesados emplazados, ha de recordarse que únicamente podrá ser la de defensa de la actuación administrativa impugnada, propia del codemandado. Así lo dispone la Jurisprudencia en la materia, de la que es exponente la STS de 13 de enero de 2012 (RJ 2012/272):

---

<sup>9</sup> DURO VENTURA, C.: "La interposición del recurso en el procedimiento ordinario en la LJCA. El emplazamiento", BIB 2008/4290, *Nuevos clásicos*, Civitas, *Tratado de la jurisdicción contencioso-administrativa*, BIB 2008/1952, Aranzadi, junio 2008.

“**TERCERO.** El tribunal sentenciador desestima el recurso contencioso-administrativo por las razones expuestas en los FF.JJ. Segundo y Tercero, que son del siguiente tenor:

[...] Previamente a entrar a conocer del fondo del asunto se observa que las code-mandadas FIATC, MUTUA DE SEGUROS Y REASEGUROS y MUTUALITAT DE NOSTRA SENYORA DEL CARME, MUTUALITAT DE PREVISIÓ SOCIAL A PRIMA FIXA, curiosamente solicitan en el suplico de su contestación a la demanda que se anule la resolución impugnada y se deje sin efecto la concesión de la marca en conflicto. Sin embargo están asumiendo una posición procesal inadecuada en cuanto que el artículo 21 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (RCL 1998, 1741), dispone:

1. Se considera parte demandada:

- a) Las Administraciones Públicas o cualquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso.
- b) Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

*El artículo 21.1.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cuando se refiere a que los derechos del codemandado puedan quedar afectados, lo hace en el sentido de que se consideran perjudicados. Por tanto la posición del codemandado, es la de quien sólo puede comparecer para defender la postura mantenida por la Administración, y no para solicitar la anulación o modificación del acto impugnado, pues ello sólo lo podría reclamar mediante la interposición del oportuno recurso contencioso-administrativo”.*

## **4. DEMANDA Y CONTESTACIÓN. PRUEBA Y CONCLUSIONES**

### **4.1. Demanda y contestación.**

Como ya hemos expuesto, el procedimiento abreviado se inicia por demanda, que irá acompañada de la documentación pertinente, y ello sin perjuicio de las alegaciones complementarias que se realicen en el acto de la vista, conforme al artículo 78 LJCA. Por el contrario, en el ordinario, la demanda se formalizará en el plazo de veinte días otorgado por el Juzgado, quien remitirá el expediente administrativo, y ello sin perjuicio de la antes mencionada posibilidad de formalizarla sin expediente.

En la demanda, el actor habrá de indicar con separación hechos y fundamentos jurídicos, así como la concreta pretensión formulada, que en el caso de responsabilidad patrimonial deberá incluir la concreta cuantía de la indemnización solicitada.

De dicha demanda se dará traslado al demandado para evacuar contestación en plazo de veinte días.

## 4.2. Prueba y conclusiones.

Actualmente, el artículo 60 LJCA advierte que en el procedimiento ordinario únicamente podrá solicitarse el recibimiento del pleito a prueba por medio de otrosí en la demanda y en la contestación, así como en el de alegaciones complementarias. En el abreviado se realizará la proposición tras la contestación a la demanda, y conforme a lo dispuesto en el artículo 78 LJCA. La prueba habrá de versar sobre elementos de hecho en los que exista discrepancia, y fueran de trascendencia para resolver el pleito.

A tal objeto, al proponer la prueba, el interesado habrá de señalar los concretos puntos de hecho sobre los que se quiere que verse, así como proponer los medios que estime idóneos. Para el desarrollo de las pruebas, serán de aplicación las normas generales establecidas en el proceso civil.

Por lo que se refiere a los procedimientos relacionados con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la prueba a practicar suele tener por objeto determinar los hechos, la relación de causalidad entre la actuación Administrativa y el daño sufrido. Lógicamente también debe estar acreditado dicho daño, así como se deben incorporar como medios de prueba los necesarios para la concreción del importe de la indemnización solicitada. Especial relevancia tienen en este ámbito los dictámenes periciales que tengan por objeto concretar el importe de la indemnización, que serán valorados por el Tribunal con arreglo a las normas en materia de prueba. En ese sentido, un completo expediente administrativo, como prueba de la Administración, resulta vital para facilitar la defensa en juicio del acto impugnado, a fin de otorgar al Tribunal la posibilidad de ponderar informes aportados en aquel, en relación con los dictámenes periciales que puedan presentarse a instancias del recurrente. A título de ejemplo dejamos constancia de la STSJA, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, de 15 de marzo de 2001 (RJ 2001/185518), dictada en Recurso 1503/1996, donde se afirma:

*“Tratamos de un problema de prueba, el que se va a examinar a continuación. Como se dijo la actora reclama 750.000 ptas. en las que cifra los daños causados al vehículo, apoyándose en un presupuesto para la reparación del vehículo, así como en el dictamen pericial practicado en sede jurisdiccional según el cual el perito judicial, ante la imposibilidad de examinar el vehículo y en atención a los datos que obran en las diligencias, confirma aquella valoración. Sin embargo la Sala no tiene que asumir ese Dictamen, y lo valora críticamente, compartiendo las objeciones plasmadas en el informe del ingeniero del Parque Móvil del Ayuntamiento de Sevilla (f. 19 exp.), por el que el vehículo de las características del que nos ocupa, –con diez años de antigüedad– nunca alcanzaría ese precio. La misma recurrente pareció convenir en ello en la escritura particional de 10-01-1991 cuando lo valoró en 300.000 ptas., por lo que teniendo en cuenta que el accidente tuvo lugar en el año 1995, se considera ajustado el criterio del citado ingeniero, por el que se reduce el valor del vehículo al tiempo de los hechos a 100.000 ptas. Por ello el derecho de la actora a ser indemnizada lo debe*

*ser a la cantidad últimamente referida, con los intereses legales devengados desde la fecha de la reclamación administrativa previa, el día 07-07-1995”.*

Finalmente, practicada la prueba, la fase de vista o conclusiones consistirá en unas alegaciones que deben ser sucintas (eso dice la Ley, sin perjuicio de lo que resulta frecuentemente de la práctica), sobre los hechos, la prueba practicada y los fundamentos jurídicos de las partes, sin que puedan plantearse cuestiones no suscitadas con anterioridad. Así lo afirma la STS de 10 de junio de 2003 (RJ 2003, 5782), donde se advierte que *“no tiene por objeto el escrito de conclusiones el subsanar las deficiencias del escrito de demanda y sí estrictamente el hacer un resumen de los hechos alegados, de las pruebas y de los fundamentos jurídicos que apoyen las pretensiones”.*

## **5. SENTENCIA**

A través de esta resolución se deberán decidir todas las cuestiones controvertidas. En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración, cuando la sentencia sea estimatoria, será de aplicación el artículo 71.1.d) LJCA, que establece:

*“Si fuera estimada una pretensión de resarcir daños y perjuicios, se declarará en todo caso el derecho a la reparación, señalando asimismo quién viene obligado a indemnizar. La sentencia fijará también la cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos elementos suficientes para ello. En otro caso, se establecerán las bases para la determinación de la cuantía, cuya definitiva concreción quedará diferida al período de ejecución de sentencia”.*

En definitiva, el artículo citado no hace sino determinar el contenido de la sentencia atendiendo a la necesaria congruencia de la resolución judicial, con las pretensiones hechas valer por las partes.