

A RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NAS LEIS 39/2015 E 40/2015. ASPECTOS SUBSTANTIVOS

María Dolores Rivera Frade

*Maxistrada da Sala do Contencioso-Administrativo
do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.*

SUMARIO: **I. INTRODUCCIÓN. II. AVANCE DA LEI 39/2015, DO 1 DE OUTUBRO, DO PROCEDEMENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS-** 1. Exposición de motivos: xustificación da reforma.- 2. Derrogación normativa.- 3. Ámbito subxectivo da lei.- 4. Recursos de inconstitucionalidade. **III. AVANCE DA LEI 40/2015, DO 1 DE OUTUBRO, DE RÉXIME XURÍDICO DO SECTOR PÚBLICO. IV. CARACTERES DA RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL NA NOVA LEXISLACIÓN-** 1. Responsabilidade xeral- 2. Responsabilidade directa.- 3. Responsabilidade obxectiva?. **V. O DANO COMO PRESUPOSTO OBXECTIVO POR EXCELENCIA DA RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL: NOVIDADES LEXISLATIVAS-** 1. Dano antixurídico.- 2. Cumprimento dunha obrigaón legal.- Responsabilidade do Estado lexislador.- 2.1 Norma con rango de lei declarada inconstitucional.- 2.2 Norma declarada contraria ao dereito da Unión Europea.- 3. Demais requisitos do dano.

RESUMO. Este traballo non pretende recoller un estudo completo do instituto da responsabilidade patrimonial, senón ofrecer uns apuntamentos sobre as novidades legislativas que introduciron as leis 39/2015 e 40/2015 nesta materia, con especial referencia ás que afectan aspectos de carácter substantivo cuxo coñecemento pode ser de utilidade a aqueles que nos enfrontamos á súa aplicación diaria no noso labor profesional. Sen máis ambición que cumprir con este obxectivo, veremos como coas novas leis se produce un proceso de administrativización da actividade das administracións públicas cando actúan a través de entidades de dereito privado en relacións desta natureza, ou como se puxo cuño legal aos requisitos para exixir a responsabilidade do Estado lexislador, apartándose a Lei 40/2015 do criterio que viñan seguindo os tribunais de xustiza.

PALABRAS CLAVE: Lei 39/2015. Lei 40/2015. Responsabilidade patrimonial. Administración pública. Funcionamento normal ou anormal. Dano antixurídico. Responsabilidade do Estado lexislador.

I.- INTRODUCCIÓN

Un Estado de dereito aséntase sobre varios principios e garantías, entre as cales se inclúe a garantía patrimonial. Esta garantía ten o seu reflexo no artigo 106.2 CE, segundo o cal *“Os particulares, nos termos establecidos pola lei, terán dereito a seren indemnizados por toda lesión que sufran en calquera dos seus bens e dereitos, salvo nos casos de forza maior, sempre que a lesión sexa consecuencia do funcionamento dos servizos públicos”*.

A Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (en diante, LRXSP), non fixo máis que continuar cunha regulación da responsabilidade patrimonial da Administración pública deseñada na lei como unha responsabilidade xeral e directa que entra en xogo sempre que se cumpran os requisitos que exige a norma¹, e se siga o procedemento previsto na Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (en diante, LPAC)².

Ambas as leis, LRXSP e LPAC, entraron en vigor o día 2 de outubro de 2016 (disposición derradeira sétima) -salvo nalgunhas previsións³-, tras un período de *vacatio legis* dun ano.

Desde o punto de vista sistemático, a principal novidade que tivo lugar coa entrada en vigor das dúas normas, consiste en que a regulación da responsabilidade patrimonial

1Requisitos que coinciden substancialmente cos xa previstos na lei anterior, Lei 30/9292, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

2Cuxos trámites tamén coinciden substancialmente cos previstos na xa derogada LRXAP-PAC.

3Entre outras, destacamos as relativas ao rexistro electrónico de apoderamentos, rexistro electrónico, rexistro de empregados públicos habilitados, punto de acceso xeral electrónico da Administración e arquivo único electrónico, que producirán efectos aos dous anos da entrada en vigor o día 2 de outubro de 2017.

queda dividida entre elas. Por unha parte, a LPAC (relacións *ad extra*⁴) regula o procedemento, e, por outra, a LRXSP (relacións *ad intra*) regula os principios sobre os cales se asenta a dita institución, e demais cuestións de carácter substantivo que afectan a indemnización, a responsabilidade do Estado lexislador e a responsabilidade concorrente das administracións públicas.

II.- AVANCE DA LEI 39/2015, DO 1 DE OUTUBRO, DO PROCEDEMENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS.

O título IV da LPAC «Disposicións sobre o procedemento administrativo común» estrutúrase en sete capítulos e entre as súas principais novidades destaca que os anteriores procedementos especiais sobre potestade sancionadora e responsabilidade patrimonial, que a Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (en diante, Lei 30/92), regulaba en títulos separados⁵, se integran agora como especialidades do procedemento administrativo común.

1.- Exposición de motivos: xustificación da reforma

O lexislador trata de xustificar esta técnica lexislativa na necesidade de cumprir un dos obxectivos que persegue a lei, a saber: “*a simplificación dos procedementos administrativos e a súa integración como especialidades no procedemento administrativo común, contribuíndo así a aumentar a seguridade xurídica*”. De acordo coa sistemática seguida, os principios xerais da responsabilidade patrimonial das administracións públicas, en canto afectan aspectos máis orgánicos que procedementais, régúlanse na LRXSP.

⁴Segundo a exposición de motivos da LRXSP “*Resulta, por tanto evidente, a necesidade de dotar o noso sistema legal dun dereito administrativo sistemático, coherente e ordenado, de acordo co proxecto xeral de mellora da calidade normativa que inspira todo o informe aprobado pola CORA. Nel prevíuse a elaboración de dúas leis: unha, reguladora do procedemento administrativo, que integraría as normas que rexen a relación dos cidadáns coas administracións; outra, comprensiva do réxime xurídico das administracións públicas, onde se incluírían as disposicións que disciplinan o sector público institucional. Con isto, abórdase unha reforma integral da organización e funcionamento das administracións articulada en dous eixes fundamentais: a ordenación das relacións ad extra das administracións cos cidadáns e empresas, e a regulación ad intra do funcionamento interno de cada Administración e das relacións entre elas*”.

⁵A responsabilidade das administracións públicas e das súas autoridades e demais persoal ao seu servizo regulábase no título X, artigos 139-146.

Esta aseveración, recollida da exposición de motivos da LPAC, non se axusta exactamente á realidade, pois a LRXSP vai máis alá dunha regulación orgánica do sector público e dunha regulación substantiva do instituto da responsabilidade patrimonial, ao conter regulación que tamén afecta o procedemento de exixencia da responsabilidade patrimonial. Así sucede, por exemplo, co artigo 33.4, que regula o trámite de consulta ás restantes administracións implicadas, en procedementos nos cales exista unha responsabilidade concorrente de varias administracións públicas, ou co artigo 36.4, que regula os trámites do procedemento para a exixencia da responsabilidade patrimonial das autoridades e persoal ao servizo das administracións públicas, trámites que antes se recollían nunha norma regulamentaria, o Real decreto 429/1993, do 26 de marzo, polo que se aproba o Regulamento dos procedementos das administracións públicas en materia de responsabilidade patrimonial.

2.- Derrogación normativa

A LPAC derroga todas as normas de igual ou inferior rango que contradigan ou se opoñan a ela (disposición derogatoria primeira). En particular, derroga de forma expresa (disposición derogatoria segunda) as seguintes disposicións, que afectaban a materia que estamos tratando:

- Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

- Real decreto 429/1993, do 26 de marzo, polo que se aproba o Regulamento dos procedementos das administracións públicas en materia de responsabilidade patrimonial.

- Real decreto 772/1999, do 7 de maio, polo que se regula a presentación de solicitudes, escritos e comunicacións ante a Administración xeral do Estado, a expedición de copias de documentos e devolución de orixinais e o réxime das oficinas de rexistro.

O artigo 142.3 da derogada Lei 30/92 demandaba unha colaboración regulamentaria para regular tanto o procedemento xeral para a determinación da responsabilidade patrimonial como o procedemento abreviado.

Nin a LRXSP nin a LPAC conteñen unha previsión semellante, pois a primeira xa recolle as especialidades procedementais no seo do procedemento administrativo común para

a exigencia da dita responsabilidade e encárgase de regular o procedemento abreviado⁶.

Mesmo a LRXSP, no seu artigo 32.9, remítese á LPAC en canto ao procedemento para determinar a responsabilidade das administracións públicas polos danos e perdas causados a terceiros durante a execución de contratos cando sexan consecuencia dunha orde inmediata e directa da Administración ou dos vicios do proxecto elaborado por ela mesma.

Agora ben, con tales previsións legais non queda esgotada toda a regulación da responsabilidade patrimonial. A disposición derradeira décimo quinta da LPAC faculta o Consello de Ministros e os ministros de Presidencia e de Facenda e Administracións Públicas, no ámbito das súas competencias, para ditaren cantas disposicións regulamentarias sexan necesarias para o seu desenvolvemento.

Coa derogación expresa da Lei 30/92, todas as referencias que as distintas normas fagan a ela se entenderán feitas á LRXSP ou á LPAC, segundo corresponda (disposición derradeira cuarta).

Consonte a disposición derradeira quinta da LPAC, no prazo dun ano a partir da súa entrada en vigor deberanse adecuar a esta lei as normas reguladoras estatais, autonómicas e locais dos distintos procedementos normativos que sexan incompatibles co previsto nela.

3.- Ámbito subxectivo da lei

Consonte o disposto no artigo 2, a LPAC aplícase a todo o sector público.

O sector público comprende:

a) As administracións públicas de base territorial (Administración xeral do Estado, as administracións das comunidades autónomas, as entidades que integran a Administración local).

b) A Administración institucional (calquera organismo público e entidade de dereito público vinculados ou dependentes das administracións públicas).

c) As entidades de dereito privado vinculadas ou dependentes das administracións públicas, que quedarán suxeitas ao disposto nas normas desta lei que especificamente se refiran a elas e, en todo caso, cando exerzan potestades administrativas.

⁶Capítulo VI «Da tramitación simplificada do procedemento administrativo común». Artigo 96.

d) As universidades públicas, que se rexerán pola súa normativa específica e supletoriamente polas previsións da LPAC.

Isto significa que toda reclamación de responsabilidade patrimonial que se presente fronte a estas administracións e entidades públicas se tramitará polas canles previstas na LPAC, e os actos que poñan fin a estes procedementos terán a consideración de actos administrativos suxeitos ao control da xurisdición contencioso-administrativa (artigos 1 e 2 e) da Lei 29/1998, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa; (en diante, LXCA).

No caso das entidades de dereito privado vinculadas ou dependentes das administracións públicas -personificacións xurídico-privadas do sector público, como son as sociedades públicas mercantís ou as fundacións públicas-, quedan sometidas ás normas da LPAC cando estas normas se refiran especificamente a elas e, en todo caso, cando exerzan potestades administrativas.

Non deixa de chamar a atención esta última previsión legal –que se repite no artigo 2.2 b) da LRXSP-, tendo en conta que o lexislador sempre quixo evitar a atribución de potestades públicas ás personificacións xurídico-privadas do sector público. A xustificación presentábase sinxela: non teñen a consideración de Administración pública. O seu persoal é laboral e, conforme o disposto no artigo 9.2 do Real decreto legislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto básico do empregado público, o exercicio das funcións que impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas corresponde exclusivamente aos funcionarios públicos.

A disposición adicional décimo segunda da Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado (derrogada pola LRXSP), dispoñía que “*As sociedades mercantís estatais (...) en ningún caso poderán dispoñer de facultades que impliquen o exercicio de autoridade pública*”. Do mesmo modo, a Lei 50/2002, do 26 de decembro, de fundacións, dispoñía no seu artigo 46 (derrogado pola LRXSP) que “*As fundacións do sector público estatal (...) Non poderán exercer potestades públicas*”.

No ámbito autonómico galego, a Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia, no seu artigo 103.2, dispón que “*As sociedades mercantís autonómicas en ningún caso dispoñerán de facultades que impliquen o exercicio de potestades administrativas*”, e o artigo 115.1, que

“as fundacións do sector público da Comunidade Autónoma non poderán exercer potestades públicas”.

Non obstante, coas leis LRXSP e LPAC experimentábase o proceso inverso ao fenómeno que coñecemos como de fuxida do dereito administrativo, o cal caracterizou esta rama do ordenamento xurídico durante a segunda metade do século XX.

Unha manifestación deste proceso inverso encontrámola igualmente na LRXSP, cuxo artigo 113, ao regular o réxime xurídico das sociedades mercantís estatais, establece que “En ningún caso poderán dispoñer de facultades que impliquen o exercicio de autoridade pública, *sen prexuízo de que excepcionalmente a lei poida atribuírlle o exercicio de potestades administrativas*”.⁷

Respecto das universidades públicas, aínda que non se inclúan no número 3 do artigo 2 da LPAC (consideración de administracións públicas), o que non merece ningunha discusión é que se trata de institucións públicas creadas polos órganos lexislativos, dotadas de personalidade xurídica e que prestan un servizo público aínda que desenvolvan as súas funcións en réxime de autonomía (Lei orgánica 6/2001, do 21 de decembro, de universidades; en diante, LOU). De conformidade co disposto no artigo 6.4 da LOU, as resolucións do reitor e os acordos do Consello Social, do Consello de Goberno e do Claustro Universitario esgotan a vía administrativa e serán impugnables directamente perante a xurisdición contencioso-administrativa, de acordo co establecido na Lei 30/1992 (referencia que se debe entender realizada á LPAC de conformidade co disposto na disposición derradeira cuarta).

Podemos recordar, respecto das corporacións de dereito público, que, mesmo sendo asociacións de base privada que actúan en defensa de intereses profesionais e económicos comúns, se lles encomendan determinadas funcións públicas de maneira que, se no exercicio desas funcións causan danos, a responsabilidade patrimonial se exixirá polas canles previstas na LPAC e a resolución que poña fin a este procedemento será fiscalizable pola xurisdición contencioso-administrativa⁸.

Non podemos finalizar este punto sen facer referencia novamente á actividade privada da Administración, isto é, á actividade desenvolvida polas administracións públicas

⁷Francisco Velasco denomíno proceso de readministrativización das entidades privadas vinculadas ou dependentes. Blog do Instituto de Dereito Local da Universidade Autónoma de Madrid: www.idluam.org

⁸Artigo 2 c) da LXCA.

nas súas relacións de dereito privado, e ao réxime de responsabilidade dimanante.

Nestes casos, ben actúen directamente, ben o fagan a través dunha entidade de dereito privado (en réxime de contratación ou de concesión administrativa, ou a través dunha sociedade pública ou calquera outra entidade de dereito privado vinculada ou dependente), a responsabilidade exixirase de conformidade co previsto nos artigos 32 e seguintes da LRXSP. Polo tanto, unha vez presentada a reclamación de responsabilidade patrimonial, tramitarase polas canles previstas na LPAC e resolverase de acordo cos principios previstos na LRXSP.

É así como o artigo 35 da LRXSP «Responsabilidade de dereito privado» establece que *“Cando as administracións públicas actúen, directamente ou a través dunha entidade de dereito privado, en relacións desta natureza, a súa responsabilidade exixirase de conformidade co previsto nos artigos 32 e seguintes, mesmo cando concorran con suxeitos de dereito privado ou a responsabilidade se exixa directamente á entidade de dereito privado a través da cal actúe a Administración ou á entidade que cubra a súa responsabilidade”*.

Este precepto non representa ningunha novidade respecto da normativa anterior, pois mantén o réxime de responsabilidade que xa se recollía no artigo 144 da derogada Lei 30/92, na redacción dada pola Lei 4/1999.

O artigo 35 da LRXSP mantén o réxime de responsabilidade das administracións públicas no que se refire ao carácter directo polos danos e perdas causados polo persoal ao seu servizo, mesmo cando actúe en relacións de dereito privado, e no que se refire á existencia desa responsabilidade conforme os principios da responsabilidade patrimonial, antes recollidos no artigo 139 da Lei 30/92, e agora no artigo 32 da LRXSP.

O que engade a nova lei é a extensión deste réxime aos casos en que a Administración actúe en relacións de dereito privado, non a través do persoal ao seu servizo (que tamén, e así se recollía na lei anterior) senón a través dunha entidade de dereito privado, e mesmo cando concorran con suxeitos de dereito privado ou a responsabilidade se exixa directamente á entidade de dereito privado a través da cal actúe a Administración ou á entidade que cubra a súa responsabilidade. Este último engadido aseméllase ao introducido no artigo 2 e) da LXCA pola LO 19/2003, do 23 de decembro, nun afán de conseguir a unidade xurisdiccional cando se trata de reclamacións de responsabilidade patrimonial das administracións públicas, calquera que sexa a natureza da actividade ou o tipo de relación de

que derive, que non poderán ser demandadas por este motivo ante as ordes xurisdicionais civil ou social “*mesmo cando na produción do dano concorran con particulares ou contencun seguro de responsabilidade*”.

No ámbito autonómico galego, o artigo 37.2 da Lei 1/2015, do 1 de abril, de garantía da calidade dos servizos públicos e da boa administración (en diante, Lei galega 1/2015), establece que “*Nos casos de xestión directa do servizo a través doutras entidades instrumentais do sector público diferentes das expresadas no punto anterior (en alusión aos prestados a través de entidades privadas instrumentais) e nos casos de xestión indirecta do servizo, as relacións das persoas usuarias co prestador do servizo terán natureza xurídico-privada (...)*”.

Malia dotar estas relacións dunha natureza xurídico-privada, a lei galega somete ao dereito administrativo -como o fai agora o artigo 35 da LRXSP- o réxime de responsabilidade derivada da prestación dos servizos públicos. O artigo 40.1 da Lei galega 1/2015 permite ao usuario dirixir directamente a súa reclamación á Administración autonómica titular do servizo público, de acordo co establecido na lexislación básica estatal⁹, sen prexuízo do dereito a reclamar contra o prestador do servizo na vía xurisdicional que corresponda nos casos en que non se pretenda a existencia de responsabilidade patrimonial da Administración¹⁰.

4.- Recursos de inconstitucionalidade

O Pleno do Tribunal Constitucional, por providencias do 19 de xullo de 2016¹¹ acordou admitir a trámite os recursos de inconstitucionalidade núm. 3628-2016 e 3865-2016, promovidos polo Goberno de Cataluña e polo Goberno de Canarias, respectivamente, contra os artigos 1, número 2; 6, número 4, parágrafo segundo; 9, número 3; 13 a); 44; 53, número 1 a), parágrafo segundo; e 127 a 133; disposicións adicionais segunda e terceira, e disposición derradeira primeira, números 1 e 2; e artigos 1, en conexión co título VI (artigos 127-133), tamén respectivamente, da LPAC.

Os recursos presentados xiran principalmente sobre a afectación directa dos

⁹En referencia á Lei 30/92, e agora ás leis LRXSP e LPAC.

¹⁰Con esta previsión evítase que o prexudicado acuda á xurisdición contencioso-administrativa demandando unicamente á entidade de dereito privado, que non é Administración pública e evítase que o prexudicado demande a Administración pública ante a xurisdición civil, o cal non sería posible a teor do disposto no artigo 2 e) da LXCA.

¹¹Publicadas no BOE do 1 de agosto de 2016.

preceptos impugnados á autonomía política das CC.AA., condicionando o exercicio da súa potestade legislativa e privándoos da súa lexítima opción para adoptar a disposición normativa que crea máis conveniente para regular trámites distintos aos recollidos na lei¹².

III. AVANCE DA LEI 40/2015, DO 1 DE OUTUBRO, DE RÉXIME XURÍDICO DO SECTOR PÚBLICO.

A lei comeza establecendo nas súas disposicións xerais (título preliminar) os principios de actuación e de funcionamento do sector público español.

Tamén se incorporan neste título os principios relativos ao exercicio da potestade sancionadora e os que rexen a responsabilidade patrimonial das administracións públicas.

A responsabilidade patrimonial das administracións públicas regúlase no capítulo IV, que se compón de dúas seccións: a sección primeira «Responsabilidade patrimonial das administracións públicas» (artigos 32-35), e a sección segunda «Responsabilidade das autoridades e persoal ao servizo das administracións públicas» (artigos 36 e 37), seguindo a mesma estrutura da derogada Lei 30/92.

A LRXSP apenas introduce reformas no instituto da responsabilidade patrimonial, o cal foi criticado por algúns autores que viron nesta lei a oportunidade de corrixir carencias da lexislación vixente e reducir a inseguridade xurídica e o protagonismo xudicial na aplicación do sistema¹³.

Entre as novidades máis salientables neste ámbito, merecen especial atención os cambios introducidos na regulación da responsabilidade patrimonial do Estado lexislador polas lesións que sufran os particulares nos seus bens e dereitos derivadas de leis declaradas inconstitucionais ou contrarias ao dereito da Unión Europea, aos cales me referirei en próximas epígrafes.

O mesmo que na LPAC, a disposición derradeira décimo terceira da LRXSP establece que as referencias feitas á Lei 30/1992 se entenderán feitas ás leis LRXSP ou LPAC, segundo corresponda. Así como, de conformidade coa disposición derradeira décimo

¹²Os recursos de inconstitucionalidade tomaron como base boa parte do contido dos ditames emitidos polos órganos consultivos das comunidades autónomas catalá e canaria: o Ditame [23/2015, do 17 de decembro](#), do Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya (CGEC), e o Ditame [266/2016, do 9 de setembro](#), do Consello Consultivo de Canarias.

¹³Rafael PIZARRO NEVADO “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”, en *El nuevo régimen jurídico del sector público*. Humberto Gonsálbez Pequeño (dir.) El consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 2016, pp. 102.

sétima, no prazo dun ano a partir da súa entrada en vigor deberanse adecuar a esta as normas estatais ou autonómicas que sexan incompatibles co previsto nela.

Por último, cómpre dicir que o Pleno do Tribunal Constitucional, nas providencias do 19 de xullo de 2016¹⁴ antes citadas, acordou admitir a trámite os recursos de inconstitucionalidade núm. 3774-2016 e 3903-2016, promovidos polo Goberno de Cataluña e o Goberno de Canarias, respectivamente, contra os artigos 39; 49 h), parágrafo segundo, e por conexión, a disposición adicional oitava, 1; 52.2 desde «tendo en conta» ata o final do punto; 81.3; 83.2.c e, por conexión, a disposición adicional oitava, 2; 120.2; 121; 122; 126; 129.2; 157.3, último parágrafo, e, por conexión cos citados preceptos, a disposición derradeira décimo cuarta; e contra os artigos 50.2 d), 48.8 e disposicións adicionais sétima e oitava, tamén respectivamente, da LRXSP.

Neste caso, os recursos presentados xiran principalmente sobre a limitación de competencias autonómicas con motivo da ampliación das normas básicas e, polo tanto, sobre a posible infracción da orde constitucional de distribución de competencias.

IV. CARACTERES DA RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL NA NOVA LEXISLACIÓN

A continuación expoñerei brevemente as notas que caracterizan a responsabilidade patrimonial:

1.- Carácter xeral

A Lei de expropiación forzosa do 16 de decembro de 1954 implantou un sistema de responsabilidade administrativa xeral, directa e non subsidiaria, de carácter obxectivo.

O carácter xeral da responsabilidade patrimonial quedou reflectido igualmente na Lei 30/1992, e así se mantén na actual LRXSP.

2.- Carácter directo

Manifestacións do carácter directo da responsabilidade da Administración pública encontrámonas ao longo do articulado da LRXSP, comezando polo artigo 36 «Exixencia da responsabilidade patrimonial das autoridades e persoal ao servizo das administracións públicas» e continuando por outros preceptos, como o artigo 97 «Liquidación e extinción de organismos públicos estatais», o artigo 115 «Réxime de responsabilidade aplicable aos

¹⁴Publicadas no BOE do 1 de agosto de 2016.

membros dos consellos de administración das sociedades mercantís estatais designados pola Administración xeral do Estado», ou o artigo 135 «Estrutura organizativa das fundacións».

O carácter directo da responsabilidade da Administración pública, fortalecido na nova lei, estendeuse recentemente a outros ámbitos, como ao da actuación de xuíces e maxistrados¹⁵.

Se acudimos a outras normas, e en particular no ámbito autonómico galego, a Lei galega 1/2015, no seu artigo 40 «Responsabilidade patrimonial derivada da prestación dos servizos públicos de titularidade autonómica», tamén establece o carácter directo da responsabilidade patrimonial derivada da prestación dos servizos públicos.

3.- Carácter obxectivo

Este principio significa que a responsabilidade se debe recoñecer independentemente do compoñente de culpa ou negligencia que puido intervir na actuación administrativa e, polo tanto, independentemente de que o dano dimane dun funcionamento normal ou anormal dos servizos públicos, como rezaban os artigos 121.1 da LEF e 139.1 da Lei 30/92, e agora o artigo 32.1 da LRXSP.

Non obstante, non se pode comprender a responsabilidade patrimonial da Administración cun carácter absolutamente obxectivo, de maneira que a mera causación do dano constitúa título xurídico suficiente para a obtención do resarcimento. Desprazouse a *ratio efficiendi* da responsabilidade patrimonial desde a antixuridicidade da acción á do resultado, o cal significa que só se poderán indemnizar os danos que o administrado non teña o deber de soportar.

Cada vez existen máis ámbitos da actuación administrativa en que se prescinde do modelo de responsabilidade obxectiva para dar paso a un sistema de responsabilidade “anormal”¹⁶.

15Con este propósito, a LO 7/2015, do 21 de xullo, modificou o artigo 296.1 da LOPX de maneira que a partir desta norma os danos e perdas causados polos xuíces e maxistrados no exercicio das súas funcións darán lugar, se é o caso, á responsabilidade do Estado por erro xudicial ou por funcionamento anormal da Administración de xustiza sen que, en ningún caso, os prexudicados poidan dirixirse directamente contra aqueles.

16Así, no ámbito da Administración de xustiza, o artigo 292.1 da LOPX. Así mesmo, cando se trata de reclamacións derivadas da actuación médica ou sanitaria, a xurisprudencia vén declarando que non resulta suficiente a existencia dunha lesión (que levaría a responsabilidade obxectiva máis alá dos límites do razoable), senón que é preciso acudir ao criterio da *lex artis* como modo de determinar cal é a actuación médica correcta (STS do 21 de decembro de 2012 -Recurso: 4229/2011 Aranzadi ROJ: STS 8548/2012, STS do 4 de xullo de 2013 -Recurso 2197/2010), STS do 19 de maio de 2015 -Recurso 4397/2010 Aranzadi

Unha manifestación de responsabilidade por culpa, e non obxectiva, encontrámola na propia LRXSP cando no artigo 32.8 establece que *“O Consello de Ministros fixará o importe das indemnizacións que proceda aboar cando o Tribunal Constitucional declarase, por instancia de parte interesada, a existencia dun funcionamento anormal na tramitación dos recursos de amparo ou das cuestións de inconstitucionalidade”*.

V. O DANO COMO PRESUPOSTO OBXECTIVO POR EXCELENCIA DA RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL: NOVIDADES LEXISLATIVAS

1.- Dano antixurídico

Os presupostos básicos da responsabilidade administrativa recóllense no artigo 32 da LRXSP, en termos semellantes a como se facía no artigo 139 da derogada Lei 30/92:

“Os particulares terán dereito a ser indemnizados polas administracións públicas correspondentes de toda lesión que sufran en calquera dos seus bens e dereitos, sempre que a lesión sexa consecuencia do funcionamento normal ou anormal dos servizos públicos, salvo nos casos de forza maior ou de danos que o particular teña o deber xurídico de soportar de acordo coa lei”.

Non todo dano ou prexuízo que se sufra con motivo dunha actuación da Administración pública é indemnizable, senón que debe cumprir os requisitos que se recollen no artigo 32 da LRXSP, idénticos aos que se recollían na Lei 30/92.

A LRXSP exige, nos seus artigos 32.1 e 34, que quede constatada a existencia de un dano (debe ser efectivo), que este sexa avaliabile economicamente e individualizado con relación a unha persoa ou grupo de persoas, e ademais que sexa antixurídico por non ter o particular a obriga de soportalo.

O dano antixurídico identifícase como o dano que quen o sofre non ten obriga de soportalo.

O artigo 141.1 Lei 30/92, ao regular a indemnización, dispoñía que *“Só serán indemnizables as lesións producidas ao particular provenientes de danos que este non teña o deber xurídico de soportar de acordo coa lei. Non serán indemnizables os danos que deriven*

ROJ: STS 2494/2015, entre outras moitas).

de feitos ou circunstancias que non se puidesen prever ou evitar segundo o estado dos coñecementos da ciencia ou da técnica existentes no momento de produción daqueles, todo isto sen prexuízo das prestacións asistenciais ou económicas que as leis poidan establecer para estes casos”.

A mesma previsión recóllese no artigo 34.1 da LRXSP, só que esta norma quixo salientar a importancia do requisito da antixuridicidade do dano, incorporándoo ao artigo 32 xunto cos principios da responsabilidade patrimonial¹⁷.

2.- Cumprimento dunha obrigación legal. Responsabilidade do Estado lexislador

Existe obrigación de soportar o dano cando se produza en cumprimento dunha obrigación legal: se a lei impón ao administrado o deber de soportar o dano, non nace o dereito á indemnización.

O artigo 32.3 da LRXSP¹⁸ establece o seguinte:

“Así mesmo, os particulares terán dereito a ser indemnizados polas administracións públicas de toda lesión que sufran nos seus bens e dereitos como consecuencia da aplicación de actos lexislativos de natureza non expropiatoria de dereitos que non teñan o deber xurídico de soportar, cando así se estableza nos propios actos lexislativos e nos termos que neles se especifiquen”.

Este precepto recolle a posibilidade de que unha lei non declarada inconstitucional nin contraria á normativa comunitaria prevexa a indemnización de danos e perdas que se ocasionen con motivo da súa aplicación por entender que quen os sofre non ten o deber xurídico de soportalo; neste caso, será indemnizado nos termos que se especifiquen nesa lei¹⁹.

¹⁷Recordemos que existe obrigación de soportar o dano, con carácter xeral, cando o prexudicado se encontra vinculado coa Administración nunha situación especial de suxeición, cando o dano naza dun acto o contrato axustado á lei, cando na causación do dano intervéñ a conduta do prexudicado, cando este voluntariamente se coloca nunha situación de risco ou cando a Administración, aplicando o principio de precaución, adopta medidas de protección que supoñen un sacrificio para un particular que desenvolve unha actividade da cal a Administración ten, a través da ciencia e de certas investigacións, serias dúbidas sobre a súa inocuidade (STS 22/01/2014, Recurso 407/2010, Roj SAN 109/2014), etc.

¹⁸Artigo 139.3 da derogada Lei 30/92.

¹⁹Como xa se recolle no traballo de Miguel Angel RUIZ LÓPEZ “Retrospectiva y alcance actual de la responsabilidad patrimonial del Estado-legislador”, a xurisprudencia do Tribunal Supremo durante os últimos doce anos flexibilizou as marxes do antigo artigo 139.3 da Lei 30/92, recoñecendo a responsabilidade patrimonial do Estado-lexislador mesmo nos casos en que as disposicións legais causantes dos prexuízos omiten calquera alusión á posible indemnización (STS do 29 de febreiro de 2000, Rec.

Pero que sucede cando a lei é declarada inconstitucional, é dicir, contraria ao dereito da Unión Europea.

Como se di na exposición de motivos da LRXSP, a nova regulación da responsabilidade do Estado lexislador polas lesións que sufran os particulares nos seus bens e dereitos derivadas de leis declaradas inconstitucionais ou contrarias ao dereito da Unión Europea constitúe unha das novidades máis salientables no ámbito da responsabilidade patrimonial, concretándose as condicións que se deben dar para que se poida proceder, se é o caso, á indemnización que corresponda.

Cómpre distinguir segundo nos encontremos ante unha norma con rango de lei declarada inconstitucional (número 4 do artigo 32), ou ante unha norma declarada contraria ao dereito da Unión Europea (número 5 do artigo 32).

2.1.- Norma con rango de lei declarada inconstitucional

“Se a lesión é consecuencia da aplicación dunha norma con rango de lei declarada inconstitucional, procederá a súa indemnización cando o particular obtivese, en calquera instancia, sentenza firme desestimatoria dun recurso contra a actuación administrativa que ocasionou o dano, sempre que se alegase a inconstitucionalidade posteriormente declarada”.

Vemos como a nova regulación introduce un dobre requisito, moi criticado,²⁰ xa que a procedencia da indemnización se somete a exixencias e condicionantes que supoñen un importante obstáculo para conseguir o éxito dunha pretensión indemnizatoria.

Con carácter previo á presentación da reclamación de responsabilidade patrimonial, o prexudicado debe cumprir este dobre requisito:

En primeiro lugar, ter obtido en calquera instancia sentenza firme desestimatoria

49/1998). E engade que a xurisprudencia se refire a un «núcleo indispoñible» para o lexislador, de maneira que a ausencia de regulación legal non enerva o dereito a exixir responsabilidade polos danos ocasionados polos poderes públicos [SSTS do 26 e 27 de novembro de 2009 (Rec. 585/2008 e 603/2007), e do 30 de novembro de 2010 (Rec. 824/2009)]. E polo tanto, a ausencia na norma con rango de lei que o recoñeza e especifique non exclúe o dereito á indemnización cando o órgano xurisdiccional, indagando na vontade tácita a *ratio legis* do lexislador, deduce do acto lexislativo, cando menos de modo presunto, un propósito indemnizatorio ao constatar a produción dunha lesión ou dano real e efectivo nos bens ou dereitos dos particulares á marxe da potestade expropiatoria (STS do 18 de outubro de 2001 e 17 de xuño de 2009, ditadas, respectivamente, nos recursos 447/1998 e 944/2005).

²⁰Exixencias que para algúns autores non se deducen da xurisprudencia en que se inspira a nova lei. Rafael PIZARRO NEVADO “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”, en *El nuevo régimen jurídico del sector público*. Humberto Gonsálbez Pequeño (dir.) El consultor de los ayuntamientos. Madrid, 2016, pp. 102.

dun recurso contra a actuación administrativa que ocasionou o dano.

En segundo lugar, ter alegado a inconstitucionalidade posteriormente declarada.

O cal se traduce nos seguintes pasos:

a) esgotar a vía administrativa e xudicial en impugnación da actuación administrativa causante do dano.

b) que no curso do procedemento xudicial se alegase a inconstitucionalidade da norma con rango de lei en que se amparou a actuación administrativa impugnada.

c) que se obteña unha sentenza firme desestimatoria do recurso.

d) que a norma con rango de lei sexa declarada inconstitucional.

Con esta nova regulación péchase o paso a aquelas persoas que sufriron un dano con motivo da aplicación dunha norma declarada inconstitucional pero que non impugnaron previamente a actuación administrativa que a aplica, e a aqueles que, téndoa impugnado, non invocasen a inconstitucionalidade da norma legal en que se ampara, co cal as posibilidades de resarcimento son agora máis limitadas e se afastan do criterio que viña sostendo o Tribunal Supremo, en cuxas sentenzas só exixía o último dos catro pasos e non que o demandante esgotase previamente todas as vías de recurso fronte á actuación administrativa²¹.

A isto engádese un segundo requisito, que é que no procedemento xudicial que o particular debe seguir en impugnación da actuación administrativa ten que alegar a inconstitucionalidade da norma.

Serán as normas procesuais as que respondan o interrogante de se isto se debe facer necesariamente na demanda ou se se pode facer en trámites posteriores, como é o trámite de conclusións. Recordemos que, conforme o disposto no artigo 65.1 da LXCA, no acto da vista ou no escrito de conclusións non se poden formular cuestións que non fosen suscitadas nos escritos de demanda e contestación. Mesmo podería descartarse a posibilidade de alegar no escrito de conclusións a inconstitucionalidade da norma, ou a infracción da normativa comunitaria, nos casos en que no momento da entrada en vigor da LRXSP (2 de outubro de 2016) os procedementos xudiciais nos cales se impugnan actuacións administrativas amparadas nas ditas normas se encontrasen nunha fase posterior á de formalización da

²¹Distinguindo entre a exigencia de responsabilidade, por unha parte, e a validez e eficacia do acto administrativo, por outra, de maneira que cabe exixir a primeira sen eludir a segunda (STS do 13 de novembro de 2006, Recurso: 55/2005. Aranzadi ROJ: STS 6733/2006).

demanda, pois non se pode eludir o dato de que a LRXSP estivo en período de *vacatio legis* durante un ano.

En calquera caso, a exixencia de alegar no procedemento xudicial a inconstitucionalidade da norma en que se amparou a actuación administrativa impugnada dará lugar a que se multipliquen as alegacións de inconstitucionalidade, aínda que o sexa *ad cautelam* por temor a pechar o paso a unha futura reclamación de responsabilidade patrimonial para o caso de que a norma se acabe declarando inconstitucional.

2.2.- Norma declarada contraria ao dereito da Unión Europea

“Se a lesión é consecuencia da aplicación dunha norma declarada contraria ao dereito da Unión Europea, procederá a súa indemnización cando o particular obtivese, en calquera instancia, sentenza firme desestimatoria dun recurso contra a actuación administrativa que ocasionou o dano, sempre que se alegase a infracción do dereito da Unión Europea posteriormente declarada. Así mesmo, deberanse cumprir todos os requisitos seguintes:

- a) A norma debe ter por obxecto conferir dereitos aos particulares.*
- b) O incumprimento debe estar suficientemente caracterizado.*
- c) Debe existir unha relación de causalidade directa entre o incumprimento da obrigaón imposta á Administración responsable polo dereito da Unión Europea e o dano sufrido polos particulares.”*

Aos supostos de normas declaradas contrarias ao dereito da Unión Europea entendo que se poden engadir os de normas que non fosen traspostas ao ordenamento xurídico interno²² ou os daquelas que o fosen pero incorrectamente²³.

A nova regulación tamén exige ao prexudicado cumprir un dobre requisito antes de presentar a reclamación de responsabilidade patrimonial:

- a) ter obtido, en calquera instancia, sentenza firme desestimatoria dun recurso contra a actuación administrativa que ocasionou o dano.

22

23Esta posibilidade non se recolle na lei malia ter recibido o informe do Consello de Estado no seu Ditame 275/2015, do 29 de abril.

b) ter alegado a infracción do dereito da Unión Europea posteriormente declarada.

Tamén aquí se pecha o paso a aqueles que sufriron un dano con motivo dunha actuación administrativa amparada nunha norma contraria ao dereito da Unión Europea pero que non a impugnasen previamente, e a aqueles que, téndoa impugnado, non alegasen a infracción do dereito comunitario.

Respecto do primeiro requisito, cabe dicir que o Tribunal Supremo, nas sentenzas do 29 de xaneiro de 2004 e 24 de maio de 2005, aplicaba distinta doutrina aos supostos de reclamación de responsabilidade patrimonial do Estado lexislador cando se fundaban en actos administrativos ditados en aplicación dunha lei declarada inconstitucional, que a aqueles que se fundaban en aplicación dunha norma declarada contraria ao dereito comunitario, pois só no primeiro caso non exixía que o demandante esgotase previamente todas as vías de recurso internas dirixidas a impugnar a validez do acto administrativo lesivo ditado sobre a base dunha lei declarada inconstitucional, e si no segundo. Esta diferenza de trato foi corrixida polo Tribunal Supremo na Sentenza do 17 de setembro de 2010 (Sección 6ª, Rec. 153/2007), despois de que o Tribunal de Xustiza da Unión Europea, na súa Sentenza do 26 de xaneiro de 2010 (Asunto C-118/08), resolvese sobre o alcance do feito de que o reclamante non esgotase os recursos administrativos ou xurisdicionais contra unha actuación administrativa practicada, para a ruptura do nexo causal entre a infracción da obrigaón que incumbe ao Estado e o dano sufrido polo particular, resolvendo que o dereito da Unión se opón á aplicación dunha regra dun Estado membro en virtude da cal unha reclamación de responsabilidade patrimonial do Estado baseada nunha infracción do dito dereito por unha lei nacional declarada mediante sentenza do Tribunal de Xustiza ditada de acordo co artigo 226 CE só se pode estimar se o demandante esgotou previamente todas as vías de recurso internas dirixidas a impugnar a validez do acto administrativo lesivo ditado sobre a base da dita lei, mentres que tal regra non é de aplicación a unha reclamación de responsabilidade patrimonial do Estado fundamentada na infracción da Constitución pola mesma lei declarada polo órgano xurisdiccional competente.

Respecto do segundo requisito, tamén provocará o efecto multiplicador das alegacións *ad cautelam* de infracción do dereito da Unión Europea²⁴.

²⁴Forzando o cidadán a impugnacións prospectivas e cautelares, non vaia ser que no futuro a norma (...) sexa declarada contraria ao ordenamento da Unión Europea (voto particular á STS do 16 de novembro de 2016 -Recurso 1590/2015-).

Ata aquí os requisitos engadidos na nova lei que se igualan aos exixidos para reclamar danos derivados da aplicación dunha norma con rango de lei declarada inconstitucional.

Pero, cando se trata de danos derivados dunha actuación administrativa amparada nunha norma contraria ao dereito da Unión Europea, engádense tres condicionantes máis, que xa exixía a xurisprudencia do TXUE²⁵:

- a) que a norma teña por obxecto conferir dereitos aos particulares.
- b) que o incumprimento estea suficientemente caracterizado.
- c) que exista unha relación de causalidade directa entre o incumprimento da obrigaón imposta á Administración responsable polo dereito da Unión Europea e o dano sufrido polos particulares.

Por último, e común a ambos os supostos (norma con rango de lei declarada inconstitucional e norma declarada contraria ao dereito da Unión Europea), o ordinal sexto do artigo 32 da LRXSP establece que “*A sentenza que declare a inconstitucionalidade da norma con rango de lei ou declare o carácter de norma contraria ao dereito da Unión Europea producirá efectos desde a data da súa publicación no «Boletín Oficial del Estado» ou no «Diario Oficial de la Unión Europea», segundo o caso, salvo que nela se estableza outra cosa*”.

Polo tanto, será a partir desa data cando se comece a computar o prazo para a presentación da reclamación de responsabilidade patrimonial.

Este prazo de prescrición para reclamar pola vía da responsabilidade patrimonial debe poñerse en conexión co prazo ao cal se debe retrotraer a determinación dos danos polos cales se reclama, que o artigo 34.1, parágrafo segundo, da LRXSP limita aos cinco anos anteriores á data da publicación da sentenza que declare a inconstitucionalidade da norma

25STS do 24 de febreiro de 2016 (Recurso 251/2015) Aranzadi ROJ: STS 697/2016: o nacemento da responsabilidade do Estado lexislador nestes casos, e o conseguinte dereito á indemnización, debe atender á natureza da violación do dereito da Unión Europea. Recordemos que o TXUE *recoñece este dereito á indemnización cando, ante o incumprimento do dereito comunitario (Sentenza caso Francovich e Bonifaci do 19 de novembro de 1991)*, concorre un estándar mínimo que se concreta nos tres requisitos seguintes. Primeiro, que a norma infrinxida teña por obxecto conferir dereitos a particulares. Segundo, que a violación estea suficientemente caracterizada. E terceiro, que medie relación de causalidade entre a infracción e o dano sufrido.

con rango de lei ou o carácter de norma contraria ao dereito da Unión Europea, de maneira que só serán indemnizables os danos producidos durante ese prazo de cinco anos, salvo que a sentenza dispoña outra cosa, di a lei.

Se a nova regulación da responsabilidade do Estado lexislador é susceptible de reproche polas razóns ata agora expostas, tamén o é en canto á limitación temporal recollida no citado precepto, tendo en conta a dilación que supón estar á espera dun pronunciamento xudicial, ben de inconstitucionalidade dunha norma con rango de lei, ben de infracción do dereito da Unión Europea. Esta dilación pode implicar que cando teña lugar esa declaración xa cesasen os danos, ou que os acaecidos durante o período de cinco anos previsto no artigo 34.1 da LRXSP non sexan da mesma intensidade que aqueles que provocaron a impugnación da actuación administrativa que os produciu.

Por último, cómpre dicir que, conforme a disposición transitoria quinta da LPAC, os procedementos administrativos de responsabilidade patrimonial derivados da declaración de inconstitucionalidade dunha norma ou o seu carácter contrario ao dereito da Unión Europea, iniciados con anterioridade á entrada en vigor desta lei, se resolverán de acordo coa normativa vixente no momento da súa iniciación.

3.- Demais requisitos do dano

Os demais requisitos que debe cumprir o dano para que sexa indemnizable, recóllense no artigo 32.2 da LRXSP, equivalente ao 139.2 da derogada Lei 30/92: o dano alegado deberá ser efectivo, avaliabile economicamente e individualizado con relación a unha persoa ou grupo de persoas.

Mantense o requisito da efectividade e certeza do dano, o cal non impide que se poida reclamar unha indemnización por danos futuros, cuxa indemnización é posible se os danos son certos e indubidables.

Este criterio é seguido polos tribunais²⁶ e ten o seu recoñecemento na Lei 35/2015, do 22 de setembro (entrada en vigor o 1 de xaneiro de 2016), pola que se aproba o novo baremo de indemnizacións por accidentes de tráfico²⁷.

²⁶Por exemplo, SAN 3/10/16 (Recurso 279/2015) Aranzadi ROJ: SAN 3773/2016.

²⁷Modifica o texto refundido da Lei sobre responsabilidade civil e seguro na circulación de vehículos de motor, aprobado polo Real decreto lexislativo 8/2004, do 29 de outubro.

A Lei 40/2015 remítese ao baremo indemnizatorio dos danos e perdas para accidentes de tráfico desde o momento en que o artigo 34.2 establece que “*Nos casos de morte ou lesións corporais poderase tomar como referencia a valoración incluída nos baremos da normativa vixente en materia de seguros obrigatorios e da Seguridade Social*”.

Pois ben, un dos principios sobre os cales se asenta o novo baremo é o de reparación íntegra do dano, que inspirou o lexislador para reforzar a protección das vítimas mediante a previsión indemnizatoria de importes médicos futuros, de custos de mobilidade do lesionado, de necesidades de recambio de próteses, do lucro cesante (perda de ganancia por parte da vítima), recollendo a norma os ingresos netos da vítima e tamén valora o traballo non remunerado como as tarefas do fogar ou a perda de capacidade de traballo futura de menores e estudantes, dos prexuízos extrapatrimoniais ou morais, de danos emerxentes relacionados coas diferentes partidas de gastos asistenciais futuros, etc.

Aínda que a redacción do artigo 34.2 da LRXSP outorga ao baremo un carácter orientativo -como tamén o é para os tribunais-, a súa importancia, ao dotar o sistema de seguridade xurídica,ponse de manifesto na disposición adicional terceira da Lei 35/2015, que prevé unha futura regulación do baremo indemnizatorio dos danos e perdas sobrevidos con ocasión da actividade sanitaria, establecendo que o sistema de valoración regulado nela servirá como referencia para a futura regulación.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *Novedades en el Procedimiento Administrativo y en el Régimen del Sector Público*, capítulo III. Francis Lefebvre, Madrid, 2016.

GARCÍA LUENGO, J., “Instituciones sustantivas en la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público: los principios de la potestad sancionadora, la responsabilidad administrativa y el nuevo régimen de los convenios administrativos”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016.

PIZARRO NEVADO, R., “Capítulo I: “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”, en *El nuevo régimen jurídico del sector público*,

Gonçalves Pequeño, H. (dir.), Wolters Kluwer, Madrid, 2016.

LÓPEZ MENUDO, F. (dir.), *Innovaciones en el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público*, EUS, Sevilla, 2016.

MONTOYA MARTÍN, E., “Las sociedades estatales en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”, en *Innovaciones en el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público*, López Menudo, F. (dir.), EUS, Sevilla, 2016

PASTOR MERCHANT, F., “Responsabilidad patrimonial”, en *Régimen jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales*, Francisco Velasco Caballero (dir.), Instituto de Derecho Local, Madrid, 2016.

SÁNCHEZ MORÓN, M., “La regulación del sector público institucional en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público”, *Documentación Administrativa*, n. 2, 2015.