
**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA
EN LAS LEYES 39/2015 Y 40/2015. ASPECTOS SUSTANTIVOS**

María Dolores Rivera Frade

*Magistrada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.*

SUMARIO: **I.** INTRODUCCIÓN. **II.** AVANCE DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS- 1. Exposición de motivos: justificación de la reforma.- 2. Derogación normativa.- 3. Ámbito subjetivo de la Ley.- 4. Recursos de inconstitucionalidad. **III.** AVANCE DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO. **IV.** CARACTERES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA NUEVA LEGISLACIÓN- 1. Responsabilidad general- 2. Responsabilidad directa.- 3. Responsabilidad objetiva?. **V.** EL DAÑO COMO PRESUPUESTO OBJETIVO POR EXCELENCIA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL: NOVEDADES LEGISLATIVAS- 1. Daño antijurídico.- 2. Cumplimiento de una obligación legal.- Responsabilidad del Estado legislador.- 2.1 Norma con rango de ley declarada inconstitucional.- 2.2 Norma declarada contraria al derecho de la Unión Europea.- 3. Demás requisitos del daño.

RESUMEN. Este trabajo no pretende recoger un estudio completo del instituto de la responsabilidad patrimonial, sino ofrecer unos apuntes sobre las novedades legislativas que han introducido las leyes 39/2015 y 40/2015 en esta materia, con especial referencia a las que afectan a aspectos de carácter sustantivo cuyo conocimiento puede ser de utilidad a

quienes nos enfrentamos a su aplicación diaria en nuestra labor profesional. Sin más ambición que cumplir con este objetivo, veremos cómo con las nuevas leyes se produce un proceso de administrativización de la actividad de las administraciones públicas cuando actúan a través de entidades de derecho privado en relaciones de esta naturaleza, o cómo se ha puesto cuño legal a los requisitos para exigir la responsabilidad del Estado legislador, apartándose la Ley 40/2015 del criterio que venían siguiendo los tribunales de justicia.

PALABRAS CLAVE: Ley 39/2015. Ley 40/2015. Responsabilidad patrimonial. Administración pública. Funcionamiento normal o anormal. Daño antijurídico. Responsabilidad del Estado legislador.

I.- INTRODUCCIÓN

Un Estado de derecho se asienta sobre varios principios y garantías, entre las que se incluye la garantía patrimonial. Esta garantía tiene su reflejo en el artículo 106.2 CE, según el cual *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), no ha hecho más que continuar con una regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública diseñada en la ley como una responsabilidad general y directa que entra en juego siempre que se cumplan los requisitos que exige la norma¹ y se siga el procedimiento previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC)².

Ambas leyes, LRJSP y LPAC, entraron en vigor el día 2 de octubre de 2016 (disposición final séptima) -salvo en algunas previsiones³-, tras un periodo de *vacatio legis*

1Requisitos que coinciden sustancialmente con los ya previstos en la ley anterior, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

2Cuyos trámites también coinciden sustancialmente con los previstos en la ya derogada LRJAP-PAC.

3Entre otras, destacamos las relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único

de un año.

Desde el punto de vista sistemático, la principal novedad que tuvo lugar con la entrada en vigor de sendas normas, consiste en que la regulación de la responsabilidad patrimonial queda dividida entre ellas. Por una parte, la LPAC (relaciones *ad extra*⁴) regula el procedimiento, y, por otra, la LRJSP (relaciones *ad intra*) regula los principios sobre los que se asienta dicha institución y demás cuestiones de carácter sustantivo que afectan a la indemnización, a la responsabilidad del Estado legislador y a la responsabilidad concurrente de las administraciones públicas.

II.- AVANCE DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El título IV de la LPAC «Disposiciones sobre el procedimiento administrativo común» se estructura en siete capítulos y entre sus principales novedades destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial, que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, Ley 30/92) regulaba en títulos separados⁵, ahora se integran como especialidades del procedimiento administrativo común.

1.- Exposición de motivos: justificación de la reforma

El legislador trata de justificar esta técnica legislativa en la necesidad de cumplir

electrónico, que producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2017.

⁴Según la exposición de motivos de la LRJSP “*Resulta, por tanto evidente, la necesidad de dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado, de acuerdo con el proyecto general de mejora de la calidad normativa que inspira todo el informe aprobado por la CORA. En él se previó la elaboración de dos leyes: una, reguladora del procedimiento administrativo, que integraría las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las administraciones; otra, comprensiva del régimen jurídico de las administraciones públicas, donde se incluirían las disposiciones que disciplinan el sector público institucional. Con ello, se aborda una reforma integral de la organización y funcionamiento de las administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones ad extra de las administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación ad intra del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas*”.

⁵La responsabilidad de las administraciones públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio se regulaba en el título X, artículos 139-146.

uno de los objetivos que persigue la ley, a saber: *“la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica”*. De acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, en cuanto atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la LRJSP.

Esta aseveración, recogida de la exposición de motivos de la LPAC, no se ajusta exactamente a la realidad, pues la LRJSP va más allá de una regulación orgánica del sector público, y de una regulación sustantiva del instituto de la responsabilidad patrimonial, al contener regulación que también afecta al procedimiento de exigencia de la responsabilidad patrimonial. Así sucede, por ejemplo, con el artículo 33.4, que regula el trámite de consulta a las restantes administraciones implicadas, en procedimientos en los que exista una responsabilidad concurrente de varias administraciones públicas, o con el artículo 36.4, que regula los trámites del procedimiento para la exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas, trámites que antes se recogían en una norma reglamentaria, el Real decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

2.- Derogación normativa

La LPAC deroga todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a ella (disposición derogatoria primera). En particular, deroga de forma expresa (disposición derogatoria segunda) las siguientes disposiciones, que afectaban a la materia que estamos tratando:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

- Real decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

- Real decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración general del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas

de registro.

El artículo 142.3 de la derogada Ley 30/1992 demandaba una colaboración reglamentaria para regular tanto el procedimiento general para la determinación de la responsabilidad patrimonial como el procedimiento abreviado.

Ni la LRJSP ni la LPAC contienen una previsión semejante, pues la primera ya recoge las especialidades procedimentales en el seno del procedimiento administrativo común para la exigencia de dicha responsabilidad y se encarga de regular el procedimiento abreviado⁶.

Incluso la LRJSP, en su artículo 32.9, se remite a la LPAC en cuanto al procedimiento 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.

Ahora bien, con tales previsiones legales no queda agotada toda la regulación de la responsabilidad patrimonial. La disposición final decimoquinta de la LPAC faculta al Consejo de Ministros y a los ministros de Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para su desarrollo.

Con la derogación expresa de la Ley 30/92, todas las referencias que las distintas normas hagan a ella se entenderán hechas a la LRJSP o a la LPAC, según corresponda (disposición final cuarta).

Conforme a la disposición final quinta de la LPAC, en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor se deberán adecuar a esta ley las normas reguladoras estatales, autonómicas y locales de los distintos procedimientos normativos que sean incompatibles con lo previsto en ella.

3.- Ámbito subjetivo de la ley

Conforme a lo dispuesto en el artículo 2, la LPAC se aplica a todo el sector público.

⁶Capítulo VI «De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común». Artículo 96

El sector público comprende:

a) Las administraciones públicas de base territorial (Administración general del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración local).

b) La Administración institucional (cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las administraciones públicas).

c) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las administraciones públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta ley que específicamente se refieran a las mismas y, en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

d) Las universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la LPAC.

Esto significa que toda reclamación de responsabilidad patrimonial que se presente frente a estas administraciones y entidades públicas se tramitará por los cauces previstos en la LPAC, y los actos que pongan fin a estos procedimientos tendrán la consideración de actos administrativos sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 1 y 2 e) de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa; en adelante, LJCA).

En el caso de las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las administraciones públicas -personificaciones jurídico-privadas del sector público, como son las sociedades públicas mercantiles o las fundaciones públicas-, quedan sometidas a las normas de la LPAC cuando estas normas se refieran específicamente a ellas y, en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

No deja de llamar la atención esta última previsión legal –que se repite en el artículo 2.2 b) de la LRJSP-, teniendo en cuenta que el legislador siempre ha querido evitar la atribución de potestades públicas a las personificaciones jurídico-privadas del sector público. La justificación se presentaba sencilla: no tienen la consideración de Administración pública. Su personal es laboral y, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.2 del Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, el ejercicio de las funciones que impliquen la

participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos.

La disposición adicional duodécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado (derogada por la LRJSP), disponía que *“Las sociedades mercantiles estatales (...) en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública”*. Del mismo modo, la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, disponía en su artículo 46 (derogado por la LRJSP) que *“Las fundaciones del sector público estatal (...) No podrán ejercer potestades públicas”*.

En el ámbito autonómico gallego, la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, en su artículo 103.2, dispone que *“Las sociedades mercantiles autonómicas en ningún caso dispondrán de facultades que impliquen el ejercicio de potestades administrativas”*, y el artículo 115.1, que *“las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma no podrán ejercer potestades públicas”*.

Sin embargo con las leyes LRJSP y LPAC se experimenta el proceso inverso al fenómeno que conocemos como de huida del derecho administrativo, el cual ha venido caracterizando a esta rama del ordenamiento jurídico durante la segunda mitad del siglo XX.

Una manifestación de este proceso inverso la encontramos igualmente en la LRJSP, cuyo artículo 113, al regular el régimen jurídico de las sociedades mercantiles estatales, establece que *“En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas”*.⁷

Respecto de las universidades públicas, aunque no se incluyan en el apartado 3 del artículo 2 de la LPAC (consideración de administraciones públicas), lo que no merece discusión alguna es que se trata de instituciones públicas creadas por los órganos legislativos, dotadas de personalidad jurídica y que prestan un servicio público aunque desarrollen sus funciones en régimen de autonomía (Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades; en adelante, LOU). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.4 de la

⁷Francisco Velasco lo denomina proceso de readministrativización de las entidades privadas vinculadas o dependientes. Blog del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid: www.idluam.org

LOU, las resoluciones del rector y los acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992 (referencia que debe entenderse realizada a la LPAC de conformidad con lo dispuesto en la disposición final cuarta).

Podemos recordar, respecto de las corporaciones de derecho público, que, aun siendo asociaciones de base privada que actúan en defensa de intereses profesionales y económicos comunes, se les encomiendan determinadas funciones públicas de manera que, si en el ejercicio de esas funciones causan daños, la responsabilidad patrimonial se exigirá por los cauces previstos en la LPAC y la resolución que ponga fin a este procedimiento será fiscalizable por la jurisdicción contencioso-administrativa⁸.

No podemos finalizar este apartado sin hacer referencia nuevamente a la actividad privada de la Administración, esto es, a la actividad desarrollada por las administraciones públicas en sus relaciones de derecho privado, y al régimen de responsabilidad dimanante.

En estos casos, bien actúen directamente, bien lo hagan a través de una entidad de derecho privado (en régimen de contratación o de concesión administrativa, o a través de una sociedad pública o cualquier otra entidad de derecho privado vinculada o dependiente), la responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP. Por tanto, una vez presentada la reclamación de responsabilidad patrimonial, se tramitará por los cauces previstos en la LPAC y se resolverá con arreglo a los principios previstos en la LRJSP.

Es así como el artículo 35 de la LRJSP «Responsabilidad de derecho privado» establece que *“Cuando las administraciones públicas actúen, directamente o a través de una entidad de derecho privado, en relaciones de esta naturaleza, su responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y siguientes, incluso cuando concorra con sujetos de derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o a la entidad que cubra su responsabilidad”*.

Este precepto no representa ninguna novedad respecto de la normativa anterior, pues mantiene el régimen de responsabilidad que ya se recogía en el artículo 144 de la

⁸Artículo 2 c) de la LJCA.

derogada Ley 30/92, en la redacción dada por la Ley 4/1999.

El artículo 35 de la LRJSP mantiene el régimen de responsabilidad de las administraciones públicas en lo que se refiere al carácter directo por los daños y perjuicios causados por el personal a su servicio, aun cuando actúe en relaciones de derecho privado, y en lo que se refiere a la exigencia de esa responsabilidad conforme a los principios de la responsabilidad patrimonial, antes recogidos en el artículo 139 de la Ley 30/92, y ahora en el artículo 32 de la LRJSP.

Lo que añade la nueva ley es la extensión de este régimen a los casos en los que la Administración actúe en relaciones de derecho privado, no a través del personal a su servicio (que también, y así se recogía en la ley anterior) sino a través de una entidad de derecho privado, e incluso cuando concorra con sujetos de derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o a la entidad que cubra su responsabilidad. Este último añadido se asemeja al introducido en el artículo 2 e) de la LJCA por la LO 19/2003, de 23 de diciembre, en un afán de conseguir la unidad jurisdiccional cuando se trata de reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de la que se derive, no pudiendo ser demandadas 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”*.

En el ámbito autonómico gallego, el artículo 37.2 de la Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración (en adelante, Ley gallega 1/2015), establece que *“En los casos de gestión directa del servicio a través de otras entidades instrumentales del sector público diferentes de las expresadas en el apartado anterior (en alusión a los prestados a través de entidades privadas instrumentales) y en los casos de gestión indirecta del servicio, las relaciones de las personas usuarias con el prestador del servicio tendrán naturaleza jurídico-privada (...)*.

A pesar de dotar a estas relaciones de una naturaleza jurídico privada, la ley gallega somete al derecho administrativo -como lo hace ahora el artículo 35 de la LRJSP- el régimen de responsabilidad derivada de la prestación de los servicios públicos. El artículo 40.1 de la Ley gallega 1/2015 permite al usuario dirigir directamente su reclamación a la Administración autonómica titular del servicio público, de acuerdo con lo establecido en la

legislación básica estatal⁹, sin perjuicio del derecho a reclamar contra el prestador del servicio en la vía jurisdiccional que corresponda en los casos en que no se pretenda la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración¹⁰.

4.- Recursos de inconstitucionalidad

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencias de 19 de julio de 2016¹¹ ha acordado admitir a trámite los recursos de inconstitucionalidad núm. 3628-2016 y 3865-2016, promovidos por el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de Canarias, respectivamente, contra los artículos 1, apartado 2; 6, apartado 4, párrafo segundo; 9, apartado 3; 13 a); 44; 53, apartado 1 a), párrafo segundo; y 127 a 133; disposiciones adicionales segunda y tercera, y disposición final primera, apartados 1 y 2; y artículos 1, en conexión con el título VI (artículos 127-133), también respectivamente, de la LPAC.

Los recursos presentados giran principalmente sobre la afectación directa de los preceptos impugnados a la autonomía política de las CC.AA., condicionando el ejercicio de su potestad legislativa y privándoles de su legítima opción para adoptar la disposición normativa que crea más conveniente para regular trámites distintos a los contemplados en la ley¹².

III. AVANCE DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO.

La ley comienza estableciendo en sus disposiciones generales (título preliminar) los principios de actuación y de funcionamiento del sector público español.

También se incorporan en este título los principios relativos al ejercicio de la potestad sancionadora y los que rigen la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas se regula en el

⁹En referencia a la Ley 30/92, y ahora a las leyes LRJSP y LPAC.

¹⁰Con esta previsión se evita que el perjudicado acuda a la jurisdicción contencioso-administrativa demandando únicamente a la entidad de derecho privado, que no es Administración pública, y se evita que el perjudicado demande a la Administración pública ante la Jurisdicción civil, lo cual no sería posible a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 e) de la LJCA.

¹¹Publicadas en el BOE de 1 de agosto de 2016.

¹²Los recursos de inconstitucionalidad han tomado como base buena parte del contenido de los dictámenes emitidos por los órganos consultivos de las comunidades autónomas catalana y canaria: el Dictamen [23/2015, de 17 de diciembre](#), del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya (CGEC), y el Dictamen [266/2016, de 9 de septiembre](#), del Consejo Consultivo de Canarias.

capítulo IV, que se compone de dos secciones: la sección primera «Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas» (artículos 32-35), y la sección segunda «Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas» (artículos 36 y 37), siguiendo la misma estructura de la derogada Ley 30/92.

La LRJSP apenas introduce reformas en el instituto de la responsabilidad patrimonial, lo cual ha sido criticado por algunos autores que han visto en esta ley la oportunidad de corregir carencias de la legislación vigente y reducir la inseguridad jurídica y el protagonismo judicial en la aplicación del sistema¹³.

Entre las novedades más destacables en este ámbito, merecen especial atención los cambios introducidos en la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por las lesiones que sufran los particulares en sus bienes y derechos derivadas de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al derecho de la Unión Europea, a los que me referiré en próximos apartados.

Al igual que en la LPAC, la disposición final decimotercera de la LRJSP establece que las referencias hechas a la Ley 30/1992, se entenderán hechas a las leyes LRJSP o LPAC, según corresponda. Así como, de conformidad con la disposición final decimoséptima, en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor se deberán adecuar a la misma las normas estatales o autonómicas que sean incompatibles con lo previsto en ella .

Por último, es necesario decir que el Pleno del Tribunal Constitucional, en las providencias de 19 de julio de 2016¹⁴ antes citadas, acordó admitir a trámite los recursos de inconstitucionalidad núm. 3774-2016 y 3903-2016, promovidos por el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de Canarias, respectivamente, contra los artículos 39; 49 h), párrafo segundo, y, por conexión, la disposición adicional octava, 1; 52.2 desde «teniendo en cuenta» hasta el final del apartado; 81.3; 83.2.c y, por conexión, la disposición adicional octava, 2; 120.2; 121; 122; 126; 129.2; 157.3, último párrafo, y, por conexión con los citados preceptos, la disposición final decimocuarta; y contra los artículos 50.2 d), 48.8 y disposiciones adicionales séptima y octava, también respectivamente, de la LRJSP.

En este caso, los recursos presentados giran principalmente sobre la limitación de

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.

¹⁴Publicadas en el BOE de 1 de agosto de 2016.

competencias autonómicas con motivo de la ampliación de las normas básicas, y, por tanto, sobre la posible infracción del orden constitucional de distribución de competencias.

IV. CARACTERES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA NUEVA LEGISLACIÓN

A continuación expondré brevemente las notas que caracterizan la responsabilidad patrimonial:

1.- Carácter general

La Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 implantó un sistema de responsabilidad administrativa general, directa y no subsidiaria, de carácter objetivo.

El carácter general de la responsabilidad patrimonial quedó reflejado igualmente en la Ley 30/1992, y así se mantiene en la actual LRJSP.

2.- Carácter directo

Manifestaciones del carácter directo de la responsabilidad de la Administración pública las encontramos a lo largo del articulado de la LRJSP, principiando por el artículo 36 «Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas», y continuando por otros preceptos, como el artículo 97 «Liquidación y extinción de organismos públicos estatales», el artículo 115 «Régimen de responsabilidad aplicable a los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles estatales designados por la Administración general del Estado», o el artículo 135 «Estructura organizativa de las fundaciones».

El carácter directo de la responsabilidad de la Administración pública, fortalecido en la nueva ley, se ha extendido recientemente a otros ámbitos, como al de la actuación de jueces y magistrados¹⁵.

Si acudimos a otras normas, y en particular en el ámbito autonómico gallego, la Ley gallega 1/2015, en su artículo 40 «Responsabilidad patrimonial derivada de la prestación de los servicios públicos de titularidad autonómica», también establece el carácter directo de la responsabilidad patrimonial derivada de la prestación de los servicios públicos.

¹⁵Con este propósito, la LO 7/2015, de 21 de julio, modificó el artículo 296.1 de la LOPJ de manera que a partir de esta norma los daños y perjuicios causados por los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones darán lugar, en su caso, a la responsabilidad del Estado por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de justicia sin que, en ningún caso, puedan los perjudicados dirigirse directamente contra aquéllos.

3.- Carácter objetivo

Este principio significa que la responsabilidad debe reconocerse independientemente del componente de culpa o negligencia que haya podido intervenir en la actuación administrativa y, por tanto, independientemente de que el daño dimanara de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, como rezaban los artículos 121.1 de la LEF y 139.1 de la Ley 30/92, y ahora el artículo 32.1 de la LRJSP.

Sin embargo, no se puede comprender la responsabilidad patrimonial de la Administración con un carácter absolutamente objetivo, de modo que la mera causación del daño constituya título jurídico suficiente para la obtención del resarcimiento. Se ha desplazado la *ratio efficiendi* de la responsabilidad patrimonial desde la antijuridicidad de la acción a la del resultado, lo cual significa que solo se podrán indemnizar los daños que el administrado no tenga el deber de soportar.

Cada vez existen más ámbitos de la actuación administrativa en los que se prescinde del modelo de responsabilidad objetiva para dar paso a un sistema de responsabilidad “anormal”¹⁶.

Una manifestación de responsabilidad por culpa, y no objetiva, la encontramos en la propia LRJSP cuando en el artículo 32.8 establece que “*El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad*”.

V. - EL DAÑO COMO PRESUPUESTO OBJETIVO POR EXCELENCIA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL: NOVEDADES LEGISLATIVAS

1.- Daño antijurídico

Los presupuestos básicos de la responsabilidad administrativa se recogen en el

¹⁶Así, en el ámbito de la Administración de justicia, el artículo 292.1 de la LOPJ. Asimismo, cuando se trata de reclamaciones derivadas de la actuación médica o sanitaria, la jurisprudencia viene declarando que no resulta suficiente la existencia de una lesión (que llevaría la responsabilidad objetiva más allá de los límites de lo razonable), sino que es preciso acudir al criterio de la *lex artis* como modo de determinar cuál es la actuación médica correcta (STS de 21 de diciembre de 2012 -Recurso: 4229/2011 Aranzadi ROJ: STS 8548/2012, STS de 4 de julio de 2013 -Recurso 2197/2010), STS de 19 de mayo de 2015 -Recurso 4397/2010 Aranzadi ROJ: STS 2494/2015, entre otras muchas).

artículo 32 de la LRJSP, en términos semejantes a como se hacía en el artículo 139 de la derogada Ley 30/92:

“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las administraciones públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”.

No todo daño o perjuicio que se sufra con motivo de una actuación de la Administración pública es indemnizable, sino que ha de cumplir los requisitos que se recogen en el artículo 32 de la LRJSP, idénticos a los que se recogían en la Ley 30/92.

La LRJSP exige, en sus artículos 32.1 y 34, que quede constatada la existencia de un daño (ha de ser efectivo), que éste sea evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, y además que sea antijurídico por no tener el particular la obligación de soportarlo.

El daño antijurídico se identifica como el daño que quien lo sufre no tiene obligación de soportarlo.

El artículo 141.1 Ley 30/92 al regular la indemnización, disponía que *“Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.*

La misma previsión se recoge en el artículo 34.1 de la LRJSP, solo que esta norma ha querido realzar la importancia del requisito de la antijuridicidad del daño, incorporándolo al artículo 32 junto con los principios de la responsabilidad patrimonial¹⁷.

¹⁷Recordemos que existe obligación de soportar el daño, con carácter general, cuando el perjudicado se encuentra vinculado con la Administración en una situación especial de sujeción, cuando el daño nazca de un acto o contrato ajustado a la ley, cuando en la causación del daño interviene la conducta del perjudicado, cuando este voluntariamente se coloca en una situación de riesgo, o cuando la Administración, aplicando el principio de precaución, adopta medidas de protección que suponen un sacrificio para un particular que desarrolla una actividad de la que la Administración tiene, a través de la ciencia y de ciertas investigaciones, serias dudas sobre su inocuidad (STS 22/01/2014, Recurso 407/2010, Roj SAN 109/2014), etc.

2.- Cumplimiento de una obligación legal. Responsabilidad del Estado legislador

Existe obligación de soportar el daño cuando se produzca en cumplimiento de una obligación legal: si la ley impone al administrado el deber de soportar el daño, no nace el derecho a indemnización.

El artículo 32.3 de la LRJSP¹⁸ establece lo siguiente:

“Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las administraciones públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen”.

Este precepto contempla la posibilidad de que una ley no declarada inconstitucional ni contraria a la normativa comunitaria prevea la indemnización de daños y perjuicios que se ocasionen con motivo de su aplicación por entender que quien los sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo, en cuyo caso será indemnizado en los términos que se especifiquen en esa ley¹⁹.

Pero ¿qué sucede cuando la ley es declarada inconstitucional, o sea, contraria al derecho de la Unión Europea?

Como se dice en la exposición de motivos de la LRJSP, la nueva regulación de la responsabilidad del Estado legislador por las lesiones que sufran los particulares en sus bienes y derechos derivadas de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al derecho de la Unión Europea constituye una de las novedades más destacables en el ámbito de la

¹⁸Artículo 139.3 de la derogada Ley 30/92.

¹⁹Como ya se recoge en el trabajo de Miguel Ángel RUIZ LÓPEZ “Retrospectiva y alcance actual de la responsabilidad patrimonial del Estado-legislador”, la jurisprudencia del Tribunal Supremo durante los últimos doce años ha flexibilizado los márgenes del antiguo artículo 139.3 de la Ley 30/92, reconociendo la responsabilidad patrimonial del Estado-legislador incluso en los casos en que las disposiciones legales causantes de los perjuicios omiten cualquier alusión a la posible indemnización (STS de 29 de febrero de 2000, Rec. 49/1998). Y añade que la jurisprudencia se refiere a un «núcleo indisponible» para el legislador, de suerte que la ausencia de regulación legal no enerva el derecho a exigir responsabilidad por los daños ocasionados por los poderes públicos [SSTS de 26 y 27 de noviembre de 2009 (Rec. 585/2008 y 603/2007), y de 30 de noviembre de 2010 (Rec. 824/2009)]. Y por tanto, la ausencia en la norma con rango de ley que lo reconozca y especifique no excluye el derecho a la indemnización cuando el órgano jurisdiccional, indagando en la voluntad tácita la *ratio legis* del legislador, deduce del acto legislativo, cualquiera sea de modo presunto, un propósito indemnizatorio al constatar la producción de una lesión o daño real y efectivo en los bienes o derechos de los particulares al margen de la potestad expropiatoria (STS de 18 de octubre de 2001 y 17 de junio de 2009, dictadas, respectivamente, en los rec. 447/1998 y 944/2005).

responsabilidad patrimonial, concretándose las condiciones que deben darse para que se pueda proceder, en su caso, a la indemnización que corresponda.

Hay que distinguir según nos encontremos ante una norma con rango de ley declarada inconstitucional (apartado 4 del artículo 32), o ante una norma declarada contraria al derecho de la Unión Europea (apartado 5 del artículo 32).

2.1.- Norma con rango de ley declarada inconstitucional

“Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada”.

Vemos cómo la nueva regulación introduce un doble requisito, muy criticado,²⁰ pues la procedencia de la indemnización se somete a exigencias y condicionantes que suponen un importante obstáculo para conseguir el éxito de una pretensión indemnizatoria.

Con carácter previo a la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, el perjudicado debe cumplir este doble requisito:

En primer lugar, haber obtenido en cualquier instancia sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño.

En segundo lugar, haber alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada.

Lo cual se traduce en los siguientes pasos:

a) agotar la vía administrativa y judicial en impugnación de la actuación administrativa causante del daño.

b) que en el curso del procedimiento judicial se haya alegado la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley en la que se ha amparado la actuación administrativa impugnada.

c) que se obtenga una sentencia firme desestimatoria del recurso.

²⁰Exigencias que para algunos autores no se deducen de la jurisprudencia en la que se inspira la nueva ley. 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.

d) que la norma con rango de ley sea declarada inconstitucional.

Con esta nueva regulación se cierra el paso a aquellas personas que han sufrido un daño con motivo de la aplicación de una norma declarada inconstitucional pero que no han impugnado previamente la actuación administrativa que la aplica, y a los que, habiéndola impugnado, no hubiesen invocado la inconstitucionalidad de la norma legal en la que se ampara. Con lo cual las posibilidades de resarcimiento son ahora más limitadas y se apartan del criterio que venía sosteniendo el Tribunal Supremo, en cuyas sentencias solo exigía el último de los cuatro pasos y no que el demandante hubiese agotado previamente todas las vías de recurso frente a la actuación administrativa²¹.

A esto se añade un segundo requisito, que es que en el procedimiento judicial que el particular debe seguir en impugnación de la actuación administrativa tiene que alegar la inconstitucionalidad de la norma.

Serán las normas procesales las que respondan al interrogante de si ello debe hacerse necesariamente en la demanda o si puede hacerse en trámites posteriores, como es el trámite de conclusiones. Recordemos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 65.1 de la LJCA, en el acto de la vista o en el escrito de conclusiones no pueden plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en los escritos de demanda y contestación. Incluso podría descartarse la posibilidad de alegar en el escrito de conclusiones la inconstitucionalidad de la norma, o la infracción de la normativa comunitaria, en los casos en los que a la entrada en vigor de la LRJSP (2 de octubre de 2016) los procedimientos judiciales en los que se impugnan actuaciones administrativas amparadas en dichas normas se encontrasen en una fase posterior a la de formalización de la demanda, pues no se puede soslayar el dato de que la LRJSP ha estado en periodo de *vacatio legis* durante un año.

En cualquier caso, la exigencia de alegar en el procedimiento judicial la inconstitucionalidad de la norma en la que se ha amparado la actuación administrativa impugnada dará lugar a que se multipliquen las alegaciones de inconstitucionalidad, aunque lo sea *ad cautelam* por temor a cerrar el paso a una futura reclamación de responsabilidad patrimonial para el caso de que la norma se acabe declarando inconstitucional.

²¹Distinguiendo entre la exigencia de responsabilidad, por una parte, y la validez y eficacia del acto administrativo, por otra, de manera que cabe exigir la primera sin cuestionar la segunda (STS de 13 de noviembre de 2006, Recurso: 55/2005. Aranzadi ROJ: STS 6733/2006).

2.2.- Norma declarada contraria al derecho de la Unión Europea

“Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse todos los requisitos siguientes:

- a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.*
- b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.*
- c) Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.”*

A los supuestos de normas declaradas contrarias al derecho de la Unión Europea entiendo que se pueden añadir los de normas que no hayan sido transpuestas al ordenamiento jurídico interno²², o los de aquellas que lo hayan sido pero incorrectamente²³.

La nueva regulación también exige al perjudicado cumplir un doble requisito antes de presentar la reclamación de responsabilidad patrimonial:

- a) haber obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño.
- b) haber alegado la infracción del derecho de la Unión Europea posteriormente declarada.

También aquí se cierra el paso a aquellos que han sufrido un daño con motivo de una actuación administrativa amparada en una norma contraria al derecho de la Unión Europea pero que no la hayan impugnado previamente, y a los que, habiéndola impugnado, no hubiesen alegado la infracción del derecho comunitario.

Respecto del primer requisito, cabe decir que el Tribunal Supremo, en las sentencias de 29 de enero de 2004 y 24 de mayo de 2005, aplicaba distinta doctrina a los supuestos de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador cuando se

22

23Esta posibilidad no se recoge en la ley a pesar de haberse informado por el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril.

fundaban en actos administrativos dictados en aplicación de una ley declarada inconstitucional, de aquellos que se fundaban en aplicación de una norma declarada contraria al derecho comunitario, pues solo en el primer caso no exigía que el demandante hubiese agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de una ley declarada inconstitucional, y sí en el segundo. Esta diferencia de trato fue corregida por el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de septiembre de 2010 (Sección 6ª, Rec. 153/2007), después de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 26 de enero de 2010, (Asunto C-118/08), resolviese sobre el alcance del hecho de que el reclamante no agotase los recursos administrativos o jurisdiccionales contra una actuación administrativa practicada, en orden a la ruptura del nexo causal entre la infracción de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por el particular, resolviendo que el derecho de la Unión se opone a la aplicación de una regla de un Estado miembro en virtud de la cual una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho derecho por una ley nacional declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia dictada con arreglo al artículo 226 CE sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha ley, mientras que tal regla no es de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamentada en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente.

Respecto del segundo requisito, también provocará el efecto multiplicador de las alegaciones *ad cautelam* de infracción del derecho de la Unión Europea²⁴.

Hasta aquí los requisitos añadidos en la nueva ley que se igualan a los exigidos para reclamar daños derivados de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional.

Pero, cuando se trata de daños derivados de una actuación administrativa amparada en una norma contraria al derecho de la Unión Europea, se añaden tres condicionantes más, que ya exigía la jurisprudencia del TJUE²⁵:

²⁴Forzando al ciudadano a impugnaciones prospectivas y cautelares, no vaya a ser que en el futuro la norma (...) sea declarada contraria al ordenamiento de la Unión Europea (voto particular a la STS de 16 de noviembre de 2016 -Recurso 1590/2015-).

²⁵STS de 24 de febrero de 2016 (Recurso: 251/2015) Aranzadi ROJ: STS 697/2016: el nacimiento de la responsabilidad del Estado legislador en estos casos, y el consiguiente derecho a indemnización, debe atender a la naturaleza de la violación del derecho de la Unión Europea. Recordemos que el *TJUE reconoce*

- a) que la norma tenga por objeto conferir derechos a los particulares.
- b) que el incumplimiento esté suficientemente caracterizado.
- c) que exista una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.

Por último, y común ambos supuestos (norma con rango de ley declarada inconstitucional y norma declarada contraria al derecho de la Unión Europea), el apartado sexto del artículo 32 de la LRJSP establece que *“La sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o declare el carácter de norma contraria al derecho de la Unión Europea producirá efectos desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, salvo que en ella se establezca otra cosa”*.

Por tanto, será a partir de esa fecha cuando comience a computarse el plazo para la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Este plazo de prescripción para reclamar por la vía de la responsabilidad patrimonial ha de ponerse en conexión con el plazo al que ha de retrotraerse la determinación de los daños por los que se reclama, que el artículo 34.1, párrafo segundo, de la LRJSP limita a los cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al derecho de la Unión Europea, de manera que solo serán indemnizables los daños producidos durante ese plazo de cinco años, salvo que la sentencia disponga otra cosa, dice la ley.

Si la nueva regulación de la responsabilidad del Estado legislador es susceptible de reproche por las razones hasta ahora expuestas, también lo es en cuanto a la limitación temporal contemplada en el citado precepto, teniendo en cuenta la dilación que supone estar a la espera de un pronunciamiento judicial, bien de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, bien de infracción del derecho de la Unión Europea. Esta dilación puede implicar que cuando tenga lugar esa declaración ya hayan cesado los daños, o que los

este derecho a indemnización cuando, ante el incumplimiento del derecho comunitario (Sentencia caso Francovich y Bonifaci de 19 de noviembre de 1991), concurre un estándar mínimo que se concreta en los tres requisitos siguientes. Primero, que la norma infringida tenga por objeto conferir derechos a particulares. Segundo, que la violación esté suficientemente caracterizada. Y tercero, que medie relación de causalidad entre la infracción y el daño sufrido.

acaecidos durante el periodo de cinco años previsto en el artículo 34.1 de la LRJSP no sean de la misma intensidad que aquellos que provocaron la impugnación de la actuación administrativa que los produjo.

Por último, cabe decir que, conforme a la disposición transitoria quinta de la LPAC, los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al derecho de la Unión Europea, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación.

3.- Demás requisitos del daño

Los demás requisitos que debe cumplir el daño para que sea indemnizable se recogen en el artículo 32.2 de la LRJSP, equivalente al 139.2 de la derogada Ley 30/92: el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Se mantiene el requisito de la efectividad y certeza del daño, lo cual no impide que se pueda reclamar una indemnización por daños futuros, cuya indemnización es posible si los daños son ciertos e indudables.

Este criterio es seguido por los tribunales²⁶ y tiene su reconocimiento en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre (entrada en vigor el 1 de enero de 2016), por la que se aprueba el nuevo baremo de indemnizaciones por accidentes de tráfico²⁷.

La Ley 40/2015 se remite al baremo indemnizatorio de los daños y perjuicios para accidentes de tráfico desde el momento en que el artículo 34.2 establece que *“En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de seguros obligatorios y de la Seguridad Social”*.

Pues bien, uno de los principios sobre los que se asienta el nuevo baremo es el de reparación íntegra del daño, que inspiró al legislador para reforzar la protección de las

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

²⁷ Modifica el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real decreto legislativo 8/2004, de 29 de octubre.

víctimas mediante la previsión indemnizatoria de importes médicos futuros, de costes de movilidad del lesionado, de necesidades de recambio de prótesis, del lucro cesante (pérdida de ganancia por parte de la víctima), contemplando la norma los ingresos netos de la víctima y también valora el trabajo no remunerado como las tareas del hogar o la pérdida de capacidad de trabajo futura de menores y estudiantes, de los perjuicios extrapatrimoniales o morales, de daños emergentes relacionados con las diferentes partidas de gastos asistenciales futuros, etc.

Aunque la redacción del artículo 34.2 de la LRJSP otorga al baremo un carácter orientativo -como también lo es para los tribunales-, su importancia, al dotar al sistema de seguridad jurídica, se pone de manifiesto en la disposición adicional tercera de la ley 35/2015, que prevé una futura regulación del baremo indemnizatorio de los daños y perjuicios sobrevenidos con ocasión de la actividad sanitaria, estableciendo que el sistema de valoración regulado en ella servirá como referencia para la 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 *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.