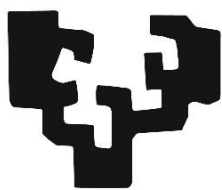


eman ta zabal zazu



UPV EHU



Zuzenbide Fakultatea
Facultad de Derecho

TRABAJO FIN DE GRADO

Zuzenbide Fakultatea-Facultad de Derecho
UPV/ EHU

Curso 2022/2023

TÍTULO: La exigencia de
responsabilidad patrimonial a las
autoridades y personal al servicio de
las Entidades Locales.

Autor: Unai Gantxegi Fernández

Directora: Prof. Blanca Gamboa
Uribarren

ÍNDICE

I.	PRESENTACIÓN DEL TEMA.....	4
II.	EL SISTEMA GENERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	5
1.	Origen y evolución histórica.....	5
2.	Legislación aplicable.....	7
2.1.	Constitución Española de 1978.....	7
2.2.	Principios (Ley 40/2015).....	8
2.3.	Procedimiento (Ley 39/2015).....	11
3.	Elementos.....	13
3.1.	Elementos subjetivos.....	13
3.1.1.	<i>Legitimación activa</i>	14
3.1.2.	<i>Legitimación pasiva</i>	14
3.2.	Elementos objetivos.....	15
3.2.1.	<i>Daño</i>	15
3.2.2.	<i>Nexo causal</i>	16
3.2.3.	<i>Indemnización</i>	17
3.3.	Elementos jurídicos.....	18
3.3.1.	<i>Prescripción y plazo de reclamación</i>	18
3.3.2.	<i>Sentido del silencio</i>	20
3.3.3.	<i>Fin a la vía administrativa</i>	20
III.	EXIGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	20
1.	Legislación aplicable.....	20
2.	Requisitos.....	22
2.1.	Previa responsabilidad e indemnización por la Entidad Local.....	22
2.2.	Carácter subjetivo de la responsabilidad.....	23
3.	Alcance del concepto de “Autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas”.....	25

4. Procedimiento.....	26
IV. OTROS TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LAS AUTORIDADES Y EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	29
1. La responsabilidad penal de los funcionarios públicos.....	29
2. Responsabilidad civil derivada del delito.....	32
3. Responsabilidad disciplinaria.....	33
V. CONCLUSIONES.....	35
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	37

I. PRESENTACIÓN DEL TEMA.

La exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública a las autoridades y personal al servicio de esta es una posible consecuencia jurídica que se enmarca en la responsabilidad patrimonial de carácter general y directa frente a la propia Administración Pública.

Su viabilidad depende de ciertos requisitos legales que serán objeto de análisis en el presente Trabajo de Fin de Grado, el cual tiene como objetivo estudiar esta acción de repetición de una forma práctica, haciendo uso de sentencias y supuestos reales relativos a miembros de las Entidades Locales, preferentemente. Y es que se analizará esta figura jurídica desde una perspectiva local, al margen de las inevitables referencias que se harán para su explicación tanto a otras Administraciones Públicas como a lo dispuesto por la legislación estatal.

En cuanto a la estructura del presente trabajo, está dividido en tres partes. La primera tiene por objeto la responsabilidad patrimonial en sentido estricto. Esto se debe a que uno de los presupuestos necesarios para la procedencia de la exigencia de la acción de repetición es el previo reconocimiento de la existencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y su efectivo abono a la persona afectada. La segunda parte tratará el núcleo del trabajo, como es la exigencia de responsabilidad patrimonial a las autoridades y personal al servicio de las Entidades Locales. Por último, la tercera parte analizará brevemente otros tipos de responsabilidades en las que estos sujetos pueden incurrir, para entender que la responsabilidad patrimonial coexiste con otras, como son la responsabilidad penal, la responsabilidad civil derivada del delito y la responsabilidad disciplinaria.

Finalmente, se expondrán las conclusiones obtenidas tras el estudio de esta figura jurídica, analizando el ejercicio práctico de esta acción de repetición, así como las consecuencias de su existencia.

II. EL SISTEMA GENERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

1. Origen y evolución histórica.

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, tal y como la conocemos hoy en día, no siempre ha existido en el ordenamiento jurídico español. Ni siquiera en los ordenamientos jurídicos europeos.

El punto de partida desde donde comienza a configurarse el actual sistema se da en Francia, en concreto, tras la sentencia de *arrêt Blanco* de 8 de febrero de 1873, donde el *Conseil d'État* afirmó que cuando la lesión proviene de una actuación del servicio público o cuando es impropia, la Administración tiene una responsabilidad directa y no subsidiaria¹. Esta jurisprudencia supone el origen del sistema actual europeo sobre la materia de la responsabilidad patrimonial. De esta forma, los daños no se van a regir por los principios del Código Civil, sino que la competencia corresponde a la autoridad administrativa:

“Considerando que la demanda interpuesta por el señor Blanco contra el prefecto del departamento de Gironde, en su calidad de representante del Estado, tiene por objeto declarar al Estado responsable civil, en aplicación de los art. 1382, 1383 y 1384 del Código Civil, por el daño resultante de la herida que ocasionó a su hija la actuación de unos obreros contratados por la administración del tabaco; Considerando que la responsabilidad, que podría incumbir al Estado por los daños ocasionados a particulares, como resultado de la actuación de personas empleadas en los servicios públicos, no puede regirse por los principios que se establecen en el Código Civil para las relaciones entre particulares.

Que dicha responsabilidad no es ni general ni absoluta; que se rige por normas especiales que varían en función de las necesidades del servicio y de la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados; Que, por tanto, en virtud de las leyes antedichas, la autoridad administrativa es la única competente para conocer de esta causa;”²

¹ Sánchez, M. (2022). *Derecho Administrativo Parte General*. Tecnos. Madrid. p. 960.

² Long, M., Weil, P., Braibant, G., Devolvé, P. y Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia Administrativa del Consejo de Estado Francés*. Dalloz. Madrid. p. 27.

En España, la evolución desde el punto de vista normativo hasta la regulación actualmente vigente comienza con el sistema del Código Civil (en adelante, CC), en concreto, con lo dispuesto en el art. 1902 CC sobre la reparación de los daños causados por actos o hechos propios: “*el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado*”. Por su parte, el art. 1903 CC, relativo a la responsabilidad por actos o hechos ajenos, hacía referencia al Estado en el párrafo quinto en su redacción original³, estableciendo que el Estado era responsable en concepto de responsabilidad patrimonial cuando actuaba a través de un “agente especial”. Sin embargo, tal y como establecía el mismo artículo, cuando el daño era ocasionado por un funcionario al que propiamente se atribuyera el acto llevado a cabo (siendo esto último lo más habitual), el afectado debía reclamar directamente al funcionario que hubiera provocado el daño. De esta forma, teniendo en cuenta que solo los funcionarios y no el Estado como persona pública podían delinquir o actuar de forma culpable o negligente, este sistema promulgado por el Código Civil suponía, de facto, prácticamente la negación de la responsabilidad patrimonial del Estado. A esto hay que sumar que tras la Ley de 5 de abril de 1904 existían unos requisitos procedimentales cuyo incumplimiento suponía la inviabilidad de la acción judicial de responsabilidad patrimonial. Un ejemplo de lo anterior es la exigencia de requerimiento por escrito del llamado “recordatorio previo” al funcionario público.⁴

La Constitución republicana de 1931, en su art. 41 párrafo tercero, hacía referencia a una responsabilidad subsidiaria de la Administración por los daños ocasionados por los funcionarios según lo previsto por la ley que lo desarrollara: “*Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la ley*”. Precisamente, el desarrollo legal fue a nivel local, en concreto, mediante la Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935. Sin embargo, su aplicación tuvo poca vigencia en el tiempo debido a las consecuencias de la guerra civil.⁵

³ Publicado el 25 de julio de 1889, en vigor a partir del 18 de agosto de 1889.

⁴ Garrido, F. (1989). La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado. *Revista de Administración Pública*, (119), 7-48. p. 22.

⁵ Rebollo, L. M. (1999). Ayer y hoy en la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones. *Revista de Administración Pública*, (150), 317-371. p. 331.

Fue en el Texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945⁶ donde se preveía, en sus arts. 405 y ss., además de la responsabilidad subsidiaria, una responsabilidad directa de las Entidades locales por los daños generados por sus órganos de gobierno, funcionarios o agentes. Sin embargo, esta ley era de aplicación al ámbito local, no existiendo regulación aplicable a todas las Administraciones públicas del ámbito estatal hasta la promulgación la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954. Esta ley tenía dos novedades en relación con la Ley de Régimen Local de 1950: por un lado, que la responsabilidad patrimonial de la Administración era en todo momento directa (no subsidiaria, al margen de la acción de repetición de la Administración frente al funcionario responsable del daño); por otro lado, que se trataba de una responsabilidad objetiva global, es decir, ampliada a todas las áreas de actividad (a diferencia de la casi irresponsabilidad de la Administración que regía hasta el momento). La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 recogió dichas novedades, de forma que la regulación jurídica española pasó de la casi irresponsabilidad a la responsabilidad absoluta del Estado, desmarcándose, en ambos casos, tanto por defecto como por exceso, respectivamente, con la regulación del derecho comparado en el ámbito europeo de las épocas a quo.⁷

2. Legislación aplicable.

2.1. Constitución Española de 1978.

La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos tiene su principal fundamento en la Constitución española de 1978. Nuestra Carta Magna la regula, en concreto, en cuatro artículos.

En primer lugar, el art. 9.3 CE (ubicado en el Título Preliminar) establece la responsabilidad de los poderes públicos como principio general del derecho. En segundo lugar, el art. 106.2 CE (Título IV) instauro la responsabilidad administrativa por el funcionamiento de los servicios públicos por daños causados a los particulares. En tercer lugar, el art. 121 CE (Título VI), trata la responsabilidad directa del Estado por los errores

⁶ Aprobado mediante el Decreto de 16 de diciembre de 1950.

⁷ Mir, O. (2002). *La responsabilidad patrimonial de la Administración: hacia un nuevo sistema*. Civitas. Madrid. p. 38-44.

judiciales. En cuarto lugar, el art. 149.1.18 CE consagra al Estado la competencia exclusiva para regular el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.⁸

2.2. Principios (Ley 40/2015).

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) regula en su capítulo IV los principios de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (arts. 32 a 37 LRJSP). Sin perjuicio del posterior análisis desarrollado de los elementos que compone dicha responsabilidad, es preciso enumerar y analizar los principios que la rigen.

2.2.1.- En primer lugar, cabe comenzar analizando el principio de responsabilidad objetiva. El art. 32 LRJSP establece que:

“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”.

De esta forma, la responsabilidad se reconoce con independencia de la posible actuación culposa de la Administración.

La jurisprudencia analiza la naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial. Así, la STS 1715/2011 de 5 de mayo de 2011⁹ indica en el fundamento jurídico primero lo siguiente:

“La responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo “de otro modo se produciría un

⁸ Ballesteros, A. (2007). *Manual de Responsabilidad Patrimonial de Los Entes Locales*. Wolters Kluwer. Madrid. p. 49.

⁹ ECLI:ES:TS:2011:1715.

sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad”.

Sin embargo, no debemos olvidar lo dispuesto por la STS 6802/1997 de 13 de noviembre de 1997¹⁰, la cual matiza el alcance de la responsabilidad, señalando en el fundamento jurídico tercero que:

"aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la Jurisprudencia de esta Sala, como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

2.2.2.- En segundo lugar, cabe relacionar la responsabilidad objetiva con la exclusión de los casos de fuerza mayor al que alude el propio art. 32 LRJSP mencionado. Por un lado, debe diferenciarse la fuerza mayor del caso fortuito, lo cual hace la STS 1715/2011 de 5 abril de 2011¹¹ en su fundamento jurídico segundo:

“La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial”.

Por otro lado, en cuanto a la fuerza mayor y la ciencia, el art. 34.1 LRJSP matiza lo siguiente:

“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

¹⁰ ECLI:ES:TS:1997:6802.

¹¹ ECLI:ES:TS:2011:1715.

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”.

2.2.3.- En tercer lugar, un principio sobre el que gira la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es el principio de existencia de lesión. Debe producirse un daño, el cual deberá contener unas características concretas que se analizarán con posterioridad en el trabajo.

2.2.4.- En cuarto lugar, relacionado con el principio anterior, nos encontramos con el principio de imputación a la Administración, el cual se deriva del art. 32.1 LRJSP, mencionado con anterioridad, cuando el mismo establece que se indemnizará *“siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios”*. Cabe destacar que la propia Constitución española en su art. 106 menciona que el daño sea consecuencia (no con ocasión) de un servicio público:

“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”.

2.2.5.- En quinto lugar, rige el principio de responsabilidad concurrente. Y es que el art. 33 LRJSP hace referencia a una responsabilidad solidaria de las correspondientes Administraciones frente al particular afectado *“cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley”*.

2.2.6.- Finalmente, señalar que el art. 35 LRJSP ha consolidado la actual vía atractiva de la vía contencioso-administrativa, conforme a los arts. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y 2. e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, incluso si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados o el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva.

2.3. Procedimiento (Ley 39/2015).

El art. 36.4 LRJSP establece que el "procedimiento para la exigencia de la responsabilidad [...] se sustanciará conforme a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas". Pues bien, el art. 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) indica que esta ley tiene el siguiente objeto:

“regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”.

De esta forma, a la responsabilidad patrimonial se le va a aplicar la regulación común y las correspondientes especialidades que se detallan en cada una de las fases del procedimiento general, el cual se divide de la siguiente forma: iniciación, ordenación, instrucción y finalización.

En primer lugar, en cuanto al inicio del procedimiento, cabe destacar dos especialidades que varían en función de si el procedimiento correspondiente se inicia de oficio o a instancia de parte.

a) Por un lado, si el procedimiento se inicia de oficio, debe tenerse en cuenta los arts. 61.4 y 65 LPAC. El art. 61.4 LPAC, en cuanto al inicio del procedimiento por petición razonada de otros órganos, destaca la necesidad de que la petición contenga los siguientes aspectos: la individualización de la *“lesión producida en una persona o grupo de personas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, su evaluación económica si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo. de individualización del daño”*.

Por su parte, el art. 65 LPAC hace referencia a que es necesario que *“no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado al que se refiere el artículo 67”* (es decir, un año) y alude a una participación de los presuntos lesionados cuando indica que el acuerdo de iniciación del procedimiento *“se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones,*

documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo”, permitiendo, además, que el procedimiento iniciado se instruya aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.

b) Por otro lado, si el procedimiento se inicia a instancia de parte, debe tenerse en cuenta, tal y como indica el art. 67 LPAC, que la solicitud del inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por parte de los interesados está condicionada a que no haya prescrito su derecho a reclamar.

En segundo lugar, el art. 81 LPAC presenta unas especialidades relativas a la solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial. De esta forma, establece que es preceptivo solicitar un informe, en concreto, *“al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión”*. Además, indica el carácter preceptivo de la solicitud (mediante el envío de la correspondiente propuesta de resolución) del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi) en dos supuestos: *“cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica”* (siendo en el caso del País Vasco una cifra igual o superior a 18.000 euros según el art. 3.1 k) de la Ley 9/2004 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, cifra actualizada por el Decreto 73/2011, de 12 de abril, del País Vasco) así como en *“aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado”*. En cuanto al plazo, este dictamen se debe emitir en dos meses y debe pronunciarse sobre *“la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización”*, todo ello de acuerdo con los criterios establecidos a este respecto en la LPAC.

En tercer lugar, el art. 82.5 LPAC relativo al trámite de audiencia, indica la obligación de dar audiencia al contratista en los procedimientos de responsabilidad patrimonial del art. 32.9 LRJSP. En estos supuestos, se deberá notificar al contratista las actuaciones que se realicen en el procedimiento correspondiente, con el objetivo de que este se *“personen en*

el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios”.

En cuarto lugar, debemos observar la regulación relativa a la resolución del procedimiento. El art. 91 LPAC hace referencia en su apartado tercero al efecto del silencio *“transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo”*: en ese plazo se entenderá que la *“resolución es contraria a la indemnización del particular”*.

El art. 92 LPAC determina la competencia para la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la siguiente forma: en el ámbito de la Administración General del Estado, el Ministro respectivo o el Consejo de Ministros en los casos del art. 32.3 LRJSP (daños por aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión Europea); en el ámbito autonómico y local, los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local; y en el caso de las Entidades de Derecho Público, los órganos que establezcan las normas que determinen su régimen jurídico, aplicándose, en su defecto, las normas previstas en el mismo art. 92 LPAC.

En quinto lugar, el art. 96 LPAC indica que procederá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado si el órgano competente para su tramitación, una vez iniciado el procedimiento administrativo, *“considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización”*.

3. Elementos.

3.1. Elementos subjetivos.

Para determinar quiénes son los sujetos legitimados tanto para reclamar como para poder ser reclamados, es necesario tomar como punto de partida el art. 32.1 LRJSP, el cual indica que *“los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes [...]”*.

3.1.1. Legitimación activa.

El mencionado artículo hace referencia a los “particulares”, al igual que el art. 106.2 CE. Se debe entender por particulares tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas, entre las cuáles también se pueden encontrar otras Administraciones Públicas, tal y como indica la STS 1120/2016 de 16 de marzo de 2016¹² en su fundamento jurídico tercero:

“No puede aceptarse la conclusión de que la institución de la responsabilidad patrimonial no puede aplicarse cuando el perjudicado sea una Administración pública frente a otra, con el fundamento de que el artículo 139 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, e incluso el artículo 106 de la Constitución, se refiera a “los particulares” al regular la institución, porque no lo hace en el sentido estricto de personas privadas frente a las jurídico-públicas y, como se ha dicho, en esa relación puede producirse lesión, en sentido técnico jurídico y, por tanto, la condición de perjudicado puede concurrir en una relación interadministrativa, por lo cual nada impide que pueda entrar en juego la necesidad de restitución del perjuicio ocasionado, cuando no exista, por parte de una Administración pública, la obligación de soportarlo y los demás presupuestos de la institución”.

Igualmente, se admite la responsabilidad interadministrativa por repetición (art. 33 LJRSP).

3.1.2. Legitimación pasiva.

En cuanto a los sujetos susceptibles de ser objeto de reclamación, nos encontramos con el término general de “Administraciones Públicas”, por el cual debe entenderse incluidas las siguientes: por un lado, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local; por otro lado, la administración instrumental de las anteriores y la actividad legislativa

¹² ECLI:ES:TS:2016:1120.

del poder legislativo (Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades autónomas) y de otros órganos constitucionales.¹³

3.2. Elementos objetivos.

3.2.1. Daño.

El art. 32.2 LRJSP indica que el “*daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.*” Cabe analizar qué entiende la jurisprudencia por estos elementos que contiene el artículo transcrito.

En primer lugar, el daño debe ser efectivo. La STS 5977/1995 de 25 de noviembre de 1995¹⁴ en el fundamento jurídico segundo entiende como tal un daño real, “*no traducible en meras especulaciones o expectativas*”. Así lo entiende también la STS 15510/1990 de 2 enero de 1990¹⁵, añadiendo en su fundamento jurídico segundo que no se entiende producido el daño solo:

“cuando se trata de consecuencias lesivas pretéritas o actuales, sino también de futuro acaecimiento, pero, por supuesto, siempre que, por su carácter fatal derivado de esa anterioridad o actualidad, sean de producción indudable y necesaria, por la anticipada certeza de su acaecimiento en el tiempo, y no, por el contrario, cuando se trata de acontecimientos autónomos con simple posibilidad, que no certeza, de su posterior producción, dado su carácter contingente y aleatorio, que es lo que sucede generalmente con las simples expectativas”.

En segundo lugar, el daño debe ser evaluable económicamente. Este requisito “*concorre cuando se ha producido un auténtico quebranto patrimonial, no cuando sólo ha habido simples molestias o perjuicios subjetivos sin trascendencia económica objetiva*”¹⁶. Mientras que los bienes o derechos patrimoniales no presentan dificultad para su

¹³ Campos, J. M. y Fau de Casajuana, B. (2019). *La responsabilidad patrimonial de la Administración Local*. Wolters Kluwer. Madrid. p. 37.

¹⁴ ECLI:ES:TS:1995:5977.

¹⁵ ECLI:ES:TS:1990:15510.

¹⁶ Cobo, T. y Cobo, T. A. (2019). *El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas*. Wolters Kluwer. Madrid. p. 78.

evaluación económica, no ocurre lo mismo en los daños morales. Para este último caso, tal y como establece la STS 6050/1999 de 4 octubre de 1999¹⁷ en su fundamento jurídico quinto, el daño moral se puede determinar económicamente:

"mediante la referencia a precedentes judiciales y a criterios legales de tasación, como ocurre en el ámbito de los daños corporales sufridos con ocasión de la circulación de vehículos de motor, así como el perjuicio económico por lucro cesante, difícil de evaluar si no es acudiendo a criterios de valoración en función de las expectativas que puedan deducirse de las circunstancias concurrentes. Ello determina que el importe de la indemnización reconocida haya de fijarse estimativamente por el tribunal teniendo en cuenta las circunstancias, las cantidades reconocidas en casos análogos y las que pudieran resultar aplicables, en su ámbito, como consecuencia de los criterios legales de tasación a los que acaba de hacerse referencia, presumiendo además que quienes afirman la relación parental con el fallecido dicen verdad, y que los vínculos de afecto y económicos propios de la unidad familiar existen en tanto no se produzca prueba en contrario, la cual corresponde a la Administración".

Actualmente, los daños morales se concretan en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de Reforma del Sistema para la Valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, si bien la aplicación de estos baremos es meramente orientativa, según el art. 34.2 LRJSP.

En tercer lugar, el daño debe ser individualizado con relación a una persona o grupo de personas. De esta forma, ha de tratarse de un “*daño concreto, residenciable directamente en el patrimonio del reclamante*”¹⁸.

3.2.2. *Nexo causal.*

Es necesario que entre la actuación (acción u omisión) de la Administración Pública reclamada y el daño exista una relación de causalidad. No es válida cualquier conexión

¹⁷ ECLI:ES:TS:1999:6050.

¹⁸ *Ibidem*, p. 80.

entre los dos hechos. Y es que tal y como indica la STS 7123/1998 de 28 de noviembre de 1999¹⁹ en su fundamento jurídico tercero:

“la doctrina administrativa tratando de definir que sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una "conditio sine qua non", esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios”.

3.2.3. Indemnización.

La indemnización aparece regulada en el art. 34 LRJSP, siendo imprescindible que el daño sea antijurídico, esto es, tal y como establece el apartado primero del mencionado artículo, “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 siendo 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

¹⁹ ECLI:ES:TS:1998:7123.

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”.

En cuanto al cálculo, el segundo apartado indica que se realizará atendiendo a criterios de valoración concretos (como los establecidos en la legislación fiscal o de expropiación forzosa) ponderándose las valoraciones predominantes en el mercado. En concreto, el artículo señala que para los casos de muerte o lesiones corporales se puede tomar como referencia la valoración de los baremos de la normativa de Seguros obligatorios (la citada Ley 35/2015) y de la Seguridad Social. Además, señala en su apartado tercero que se tomará como referencia el día de producción de la lesión sin perjuicio de dos variables que se deberán tener en cuenta: la posible actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial correspondiente, así como los posibles intereses.

Por último, en cuanto a la forma de indemnización, cabe resaltar que la indemnización no será siempre en forma pecuniaria y en un solo pago, ya que, tal y como regula el apartado cuarto del art. 34 LRJSP, cuando exista acuerdo con el interesado y, además, resulte más adecuado o convenga al interés público, la indemnización podrá ser compensada en especie o ser abonada mediante pagos periódicos.

3.3. Elementos jurídicos.

3.3.1. *Prescripción y plazo de reclamación.*

El art. 67 LPAC, regula la prescripción de la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial, indicando que el derecho a reclamar se extingue si transcurre dicho plazo de prescripción. Si bien el plazo es el mismo, es decir, un año, existen diferencias en cuanto a cuándo comienza a contar dicho plazo. Como regla general, el plazo comienza a contar desde el momento en que se produce el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. Sin embargo, existen otros supuestos que analizaremos a continuación.

En primer lugar, en caso de existir un daño físico o psíquico a la persona, el cómputo será desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. Cabe mencionar que la jurisprudencia distingue entre dos tipos de daños: los daños permanentes y los daños

continuados. Esta distinción, tal y como indica la STS 39/2014 de 10 de enero de 2014²⁰ en su fundamento jurídico cuarto:

“[...] no es tanto conceptual o teórica como práctica. Se hace a los solos efectos de decidir si una acción está prescrita o no, para lo que se atiende al momento a partir del cual pudieron valorarse la totalidad de los perjuicios causados por un determinado evento lesivo”.

De esta forma, conceptualmente, la mencionada sentencia señala, en el mismo fundamento jurídico, qué se entiende por uno y otro daño:

“[...] Este Tribunal ha distinguido, efectivamente, entre daños permanentes y daños continuados, entendiéndose por los primeros aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, en tanto que los segundos, los daños continuados, son aquellos que en base a una unidad de acto se producen día a día de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad [...]”.

En cuanto al ejercicio de la acción de responsabilidad, por un lado, en los daños permanentes, se debe efectuar desde “la determinación del alcance de las secuelas, aun cuando en el momento de su ejercicio no se haya recuperado íntegramente la salud, ya que el daño producido resulta previsible en su evolución y en su determinación y, por tanto, cuantificable”²¹; por otro lado, en los daños continuados, “el día inicial para el ejercicio de la acción de responsabilidad será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto o aquel en que se objetiven las lesiones con el alcance definitivo de las secuelas”²².

En segundo lugar, en caso de anulación en vía administrativa o contenciosa de un acto o disposición general, será desde que se haya notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

En tercer lugar, en caso de responsabilidad del Estado legislador, cabe distinguir dos variantes: por un lado, si el origen de la responsabilidad es una aplicación de una norma

²⁰ ECLI:ES:TS:2014:39.

²¹ García, A. (2022). *Temas de Derecho administrativo. Tomo II*. Marcial Pons. p. 85.

²² *Ibidem*.

con rango de ley declarada inconstitucional, el plazo computará desde la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma; por otro lado, si el origen de la responsabilidad es por la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, el plazo computará desde la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de la sentencia que declare, en este caso, el carácter contrario al Derecho de la Unión Europea de la norma.

3.3.2. Sentido del silencio.

Conforme al art. 91.3 LPAC, *“transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular”*. De esta forma, queda abierta la vía para interponer recurso: tanto el recurso administrativo como judicial.

3.3.3. Fin a la vía administrativa.

Conforme al art. 114.1 e) LAPC, pone fin a la vía administrativa *“la resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive”*.

III. EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL A LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

1. Legislación aplicable.

El Estado posee competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas, entre otras materias, conforme al art. 149.1.18 CE. En virtud de dicha competencia, aprobó, en lo que a este apartado concierne, la LRJSP, previendo esta la exigencia de responsabilidad patrimonial a las autoridades y personal de las Administraciones Públicas en una sección diferenciada, concretamente, en la Sección segunda del Capítulo IV, que comprende los arts. 36 y 37, los cuales serán objeto de análisis posteriormente.

Su carácter básico se refuerza a la vista de la disposición final decimocuarta de la LRJSP, que concreta unas previsiones que se aplican exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal, por lo que, en consecuencia, los demás preceptos de la ley tienen carácter básico, entre ellos, el sistema de responsabilidad patrimonial y su exigencia a las autoridades y personal de las Administraciones Públicas. Esto implica que toda regulación sobre el Régimen Jurídico del Sector Público contenida, en todo o en parte, en otras leyes, deberá ceder ante la regulación básica sobre esta materia en la LRJSP en el caso de que se oponga a la misma.

En relación con lo anterior, en tanto que el presente trabajo tiene como objeto la Administración Local, cabe señalar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL).

Así, la SAP ZA 253/1999 de 7 de mayo de 1999²³, en su fundamento jurídico tercero, especifica cuál es la regulación aplicable y compara lo establecido por la mencionada LBRL para la Administración Local, argumentando, en conclusión, la aplicación de la entonces Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPA), en la actualidad regulada separadamente por la LRJSP y la LPAC:

“Hoy día la responsabilidad de las autoridades y personal de todas las Administraciones públicas se regula por los artículos 145, 146, L. R. J. P. A y artículos 19 a 21 del Reglamento de Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial. El artículo 145.3 dice que la responsabilidad, en el supuesto de que la Administración hubiese indemnizado directamente a los lesionados se exigirá previa la instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca, cuyo procedimiento está regulado en el artículo 21 del citado Reglamento. Disponiendo el artículo 145, número 4 de la L. R. J. P. A que la resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa y contra la cual cabe recurso contencioso administrativo (artículos 107 y 114 de la citada ley).

Esto que aparece tan claro para la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado lo es también para la Administración Local, pues el artículo 54 de la LBRL remite a la legislación general sobre responsabilidad

²³ ECLI:ES:APZA:1999:253.

administrativa. Y el artículo 78 de la LBRL cuando en el número 1 dispone que las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competente y se tramitarán por el procedimiento ordinario aplicable, dado que no especifica si son los del orden civil o contencioso es preciso interpretar dicha norma con relación a la legislación general, que no es otra que la L. R. J. P. A”.

Por último, en cuanto al ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, debemos hacer mención nominal a la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante, LILE) para destacar lo contrario, es decir, la ausencia de previsión al respecto, a diferencia del resto de leyes mencionadas.

2. Requisitos.

2.1. Previa responsabilidad e indemnización por la Entidad Local.

Es requisito básico para la posible aplicación del sistema de repetición contra las autoridades y personal al servicio de la Administración pública la existencia de dos hechos de forma simultánea: que exista una responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y que esta, a consecuencia de lo anterior, indemnice a un tercero conforme al sistema de responsabilidad patrimonial.

Así lo dispone, por un lado, el art. 36.3 LRJSP, cuando comienza de la siguiente forma: *“la Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados [...]”*; por otro lado, el art. 78.3 LBRL alude también a esa indemnización, cuando finaliza precisando lo siguiente: *“[...] hayan causado daños y perjuicios a la Corporación o a terceros, si éstos hubiesen sido indemnizados por aquélla.”*

Un ejemplo de lo anterior, donde la inexistencia de esta indemnización previa ha impedido repetir contra la autoridad o personal al servicio de la Administración Pública, puede apreciarse en la STSJ PV 3356/2015 de 8 de octubre de 2015²⁴, en la cual se presenta un supuesto en donde, tal y como se indica en el fundamento jurídico cuarto de la misma:

“[...] la acción de regreso no vino precedida del abono por el Ayuntamiento de Astigarraga de una indemnización a la empresa Elgopebi, S.L. por el daño

²⁴ ECLI:ES:TSJPV:2015:3356.

causado por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, imputable al exalcalde por dolo, culpa o negligencia grave [...]”.

En consecuencia, el Tribunal entiende que “*de acceder a las pretensiones de la apelante, confirmando la acción de regreso, se produciría un evidente enriquecimiento injusto del Ayuntamiento de Astigarraga*”.

2.2. Carácter subjetivo de la responsabilidad.

La conducta de la autoridad o personal al servicio de la Administración Pública autor del hecho lesivo debe tener un carácter subjetivo concreto, el cual varía si tomamos en consideración una u otra normativa, estatal o local.

Así, mientras que el art. 36.2 LRJSP hace alusión a la necesidad de dolo, culpa o negligencia graves en la actuación de las autoridades y demás personal, el art. 78.3 LBRL hace referencia al dolo o culpa grave, pero no a la negligencia, sea o no sea esta grave. Sin embargo, tal y como hemos indicado con anterioridad, deberemos tener en cuenta el precepto de la LRJSP, debido a que el precepto mencionado de la LBRL presenta una redacción diferente a dicha regulación básica.

En cuanto al concepto de los términos de dolo, culpa o negligencia graves, cabe acudir a la SJCA 4/2010 de 23 febrero de 2010²⁵ para conocer qué se entiende por los dos primeros.

Así, refiriéndose al dolo, la citada sentencia establece en su fundamento jurídico quinto lo siguiente:

“[...] si acudimos -puesto que no existe definición legal del mismo en las normas administrativas- al derecho civil (art. 1267 CC) se ha identificado con la mala fe, pero es el derecho penal el que tiene una construcción más acabada del mismo, exigiendo para que este se dé el elemento intelectual, es decir que el actor posea un conocimiento cabal de la ilegalidad, y otro volitivo, en el sentido de querer tal ilegalidad.

Por su parte, refiriéndose a la culpa grave, el Tribunal indica lo siguiente:

²⁵ ECLI:ES:JCA:2010:4.

“En cambio la culpa exigida para que pueda ejercitarse la acción de regreso ha de ser grave, en ella el actor conoce que puede darse la situación de ilegalidad pero cree que de esta no se producirá ningún daño para la Administración. Se trata en el precepto legal de culpa grave de una culpa consciente, no de una simple imprudencia o culpa leve”.

Por último, la negligencia grave, entendida como infracción de un deber de cuidado, “no se infringe por haber causado un hecho –por ejemplo, un accidente– sino por no haber llevado cierto cuidado a fin de prevenirlo, por no haber adoptado suficientes medidas de seguridad tendentes a evitarlo”²⁶.

De esta forma, la apreciación de la concurrencia o no de este requisito dependerá del caso concreto, dando como resultado la procedencia (siempre que se cumplan, además, el resto de los requisitos) o improcedencia de la acción de regreso.

Un ejemplo de lo segundo, es decir, de la improcedencia de la acción de repetición por falta de concurrencia del elemento subjetivo en la actuación de los causantes del daño, se produce en la SJCA 591/2012, de 11 de septiembre de 2012²⁷, en relación con la acción de repetición de 54.013,80 euros ejercida por parte del Ayuntamiento de Beasain frente a unos arquitectos, ahora demandantes, tal y como se puede apreciar en el fundamento jurídico cuarto:

“Pues bien, del examen del expediente, de las alegaciones de las partes, y de la prueba practicada, en especial, el informe pericial judicial elaborado por el arquitecto Sr. Pedro Miguel, se desprende que no se da en la actuación de los recurrentes el elemento subjetivo del que venimos hablando. Así, en la página 5 de dicho informe se afirma que cuando los recurrentes suscribieron sus informes, la normativa no era correcta en cuanto a que no estaba corregida conforme al acuerdo del pleno de 1995 y que dicha circunstancia, y la no corrección de la misma por parte del Ayuntamiento fue al que propició que por error se informara de la posibilidad de construir un levante superior al que el Ayuntamiento pretendía por remisión a la normativa de pleno de 1995.”

²⁶ Fortes, A. I. (2014). *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, p. 257.

²⁷ ECLI:ES:JCA:2012:591.

3. Alcance del concepto de “Autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas”.

Existe un cierto consenso doctrinal sobre lo que debe entenderse por “autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas” en sentido amplio²⁸. Así, podemos entender que el derecho de repetición, en cuanto a su legitimación pasiva, “*procede frente a cualquier sujeto vinculado por una elección o nombramiento, o por una relación de servicios, estatutaria o laboral, a la Administración Pública, con independencia de que pueda ser determinada o indeterminada en el tiempo*”²⁹.

Como ejemplo de exigencia de acción de regreso a una autoridad (un alcalde), cabe resaltar la STSJ CLM 3266/2021 de 28 de diciembre de 2021³⁰, que entiende que el Ayuntamiento de Ontur debe repetir la cantidad de indemnización a la que había sido condenada, debido a la existencia de "acoso laboral o mobbing" del alcalde hacia una empleada pública. La sentencia entiende que el “mobbing” lleva implícito dolo, indicando, en su fundamento jurídico sexto, que concurren los requisitos necesarios para ejercitar la acción de repetición:

“Ahora bien, dicho lo anterior, constituyen criterios básicos determinantes de esta responsabilidad, tanto el resultado dañoso, que en este caso es la cuantía indemnizatoria a la que se condenó a la administración, cuantía que a su vez se estableció atendiendo a los días de incapacidad de la afectada y los daños morales, como el grado de culpabilidad, que en este caso ya hemos manifestado que alcanza el grado máximo del dolo o intención, así como la relación del causante con la producción del daño, en este caso el causante tenía la condición de Alcalde, condición que, por su autoridad, le hacía aún más exigible un comportamiento absolutamente respetuoso con el resto de empleados públicos.”

²⁸ Fortes, A. I. (2014). *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, p. 132.

²⁹ Díez, J. J. (2007). Las acciones de regreso contra autoridades y funcionarios públicos. En J. A. Moreno (coord.), *La responsabilidad civil y su problemática actual* (pp. 205-234). Dykinson. p. 223.

³⁰ ECLI:ES:TSJCLM:2021:3266.

4. Procedimiento.

Cabe comenzar tratando la obligatoriedad de ejercitar la acción de repetición. Es preciso destacar que, observando la actual redacción literal del art. 36.2 LRJSP, parece no haber dudas de la obligatoriedad de la Administración Pública de repetir contra la autoridad o personal correspondiente en caso de que se cumplan todos los requisitos. Y es que el mencionado artículo indica que la Administración Pública “exigirá de oficio” la responsabilidad.

Sin embargo, el art. 145.2 LRJPA, en su redacción original, al hacer referencia a la acción de repetición, indicaba que la Administración Pública “podrá exigir” esa responsabilidad de oficio. Tras la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se modificó este inciso, eliminando del art. 145.2 LRJPA la palabra “podrá”, quedando redactado como está en la actualidad en la LRJSP, es decir, “exigirá”.

Sobre esta obligatoriedad argumenta la STSJ AND 71/2000, de 4 de enero de 2000³¹ en su fundamento jurídico segundo:

“Tras la modificación de dicho artículo 145.2 por la referida Ley 4/99 se alude ya al deber de la Administración de "exigir de oficio" la mencionada responsabilidad. La exégesis de tales preceptos, incluso antes de la corrección efectuada, conduce en opinión de la Sala a la conclusión de que la utilización del tiempo verbal "podrá" no puede interpretarse según hace la Administración demandada, como la atribución de una facultad ejercitable discrecionalmente, sino como expresión del reconocimiento legal del derecho de la Administración para reclamar, por vía de regreso, frente a la Autoridad o funcionario causante del daño siempre que en su actuación pueda apreciarse la concurrencia de dolo o negligencia grave; de tal modo que si, tras la instrucción del oportuno expediente, llega a tal conclusión no puede dejar a su libre arbitrio la decisión de exigir o no la pertinente responsabilidad, sino que, en la medida en que es gestora de intereses públicos, viene obligada a su exigencia, en cuanto titular de

³¹ ECLI:ES:TSJAND:2000:71.

ese derecho-deber legalmente atribuido y finalmente puesto claramente de manifiesto por la nueva redacción del repetido artículo 145.2 de la Ley 30/92”.

El art. 36.4 LRJSP establece que el procedimiento para la exigencia de la responsabilidad en vía de regreso se va a sustanciar conforme a lo dispuesto en la LPAC, iniciándose a instancia del órgano competente en cada caso, notificando a los interesados³². Según el mencionado artículo, dicho procedimiento debe constar, al menos, de los trámites que se indican a continuación:

“a) Alegaciones durante un plazo de quince días.

b) Práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de quince días.

c) Audiencia durante un plazo de diez días.

d) Formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia.

e) Resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días.”

Además de lo anterior, en cuanto a la finalización del procedimiento, cabe destacar que según el art. 36.5 LRJSP, *“la resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa”*.

Para finalizar, es importante no confundir este procedimiento de exigencia de la acción de regreso con el procedimiento originario de responsabilidad patrimonial de la Administración, el cual ha sido analizado anteriormente. Y es que la STC 15/2016, de 1 de febrero de 2016³³ trata la posible vulneración de la tutela judicial efectiva del funcionario que interpone el recurso de amparo por no haber sido parte en el previo procedimiento administrativo en el cual se declaró la responsabilidad patrimonial del

³² Delgado, C. (2019). Procedimiento Administrativo en vía de regreso: consideraciones sobre su (in)aplicación práctica en el ámbito de la enseñanza pública. *Revista de Derecho UNED*, 24, 93-115. p. 101.

³³ ECLI:ES:TC:2016:15.

Ayuntamiento de Canet del Mar³⁴. En su fundamento jurídico tercero, el Tribunal señala lo siguiente:

“Para ello conviene partir de una premisa básica: lo que se depura en un proceso de responsabilidad patrimonial, entablado por el perjudicado contra la Administración, no es la eventual responsabilidad del empleado público que haya participado o contribuido a la producción del daño (lato sensu), sino la responsabilidad objetiva de la Administración por cualquier funcionamiento normal o anormal del servicio público, según viene caracterizada en el art. 32.1 de la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de regulación del régimen jurídico del sector público [...]”.

Aclarado este aspecto, el Tribunal desestima el recurso de amparo, al entender que no se vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE por los siguientes motivos esgrimidos en el mismo fundamento jurídico:

“De acuerdo con esa conclusión, no causaron indefensión las resoluciones impugnadas que apreciaron la falta de legitimación del demandante de amparo para ser parte en el proceso de responsabilidad objetiva de la Administración por ausencia de interés legítimo, toda vez que la declaración de responsabilidad de la Administración no comporta, automáticamente, beneficio o perjuicio alguno en su esfera jurídica. Será en un momento posterior, en el del ejercicio de la acción de regreso (iniciada en este caso según consta en la documentación aportada en la demanda de amparo) o en el de la eventual incoación de un expediente sancionador, donde el demandante podrá formular alegaciones, proponer y practicar la prueba admitida y, en su caso, recurrir en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa la resolución definitiva y firme que se dicte, manteniéndose así indemnes sus posibilidades de defensa”.

Supuesto distinto sería si no se hubiera dado la audiencia preceptiva según el art. 36.4 LRJSP antes mencionado en el procedimiento para la exigencia de la responsabilidad en vía de regreso, ya que, tal y como hemos analizado, es un contenido mínimo necesario que se debe dar en dicho procedimiento.

³⁴ Font de Mora, J. (2021). La responsabilidad jurídica del Letrado de la Administración de Justicia. *Boletín del Ministerio de Justicia*, 2243, 5-54. p. 30.

IV. OTROS TIPOS DE RESPONSABILIDADES EN QUE PUEDEN INCURRIR LAS AUTORIDADES Y EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Una vez tratado el supuesto de repetición contra las autoridades o personal al servicio de las Entidades Locales, es interesante nombrar otros tipos de responsabilidades en las que estos pueden incurrir. Pero antes de desarrollarlos, debemos tener en cuenta que el esquema del funcionamiento de estas responsabilidades es diferente al de la repetición tratada hasta este momento.

Y es que es importante distinguir que mientras que en la repetición nos encontramos con que la actuación o inactividad de la autoridad o empleado al servicio de la Administración Pública implica, por un lado, el resarcimiento del daño por parte de la Administración Pública y, por otro lado, en su caso, la repetición al sujeto correspondiente, en los casos que trataremos va a implicar una responsabilidad propia de ese sujeto sin que exista una intervención previa de la Administración a la que corresponda.

De esta forma, trataremos brevemente estas responsabilidades, las cuales exceden, de algún modo, de lo trabajado hasta ahora, para entender que la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y, en su caso, el eventual ejercicio de la acción de repetición, coexisten con otras responsabilidades que afectan a los mismos sujetos: las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones Públicas y, en concreto, de las Entidades Locales.

1. La responsabilidad penal de los funcionarios públicos.

El punto de partida es el art. 37.1 LRJSP, el cual establece que tanto la responsabilidad penal como la responsabilidad civil derivada del delito³⁵ se exigirán “*de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente*”, es decir, ambos se exigirán según lo dispuesto en el Código Penal³⁶.

³⁵ Como es sabido, las faltas han sido suprimidas, desde el 1 de julio de 2015, en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

³⁶ Aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

Pues bien, comenzando con la responsabilidad penal, es necesario delimitar el concepto de funcionario público para el Derecho penal. En concreto, el art. 24.2 CP indica que se entiende por funcionario público “*todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas*”.

De esta forma, tal y como indica la STS 974/2014 de 28 de febrero de 2014³⁷, en su fundamento jurídico noveno:

“A efectos penales, así pues, el concepto de funcionario público se asienta en bases materiales y no en la pura apariencia o el ropaje externo jurídico o administrativo. Es un concepto marcadamente funcional. [...] No puede quedar encorsetada esa noción por la reglamentación administrativa [...]”.

Esta misma sentencia trata un supuesto concreto en el que destaca la necesidad de entender este precepto del Código Penal desde un punto de vista funcional, indicando, en el mismo fundamento jurídico, lo siguiente:

“Eso sucede aquí en relación al recurrente. Se dice que no es funcionario público pues la relación con Bitel se basaba en un contrato laboral de Alta dirección y su nombramiento se hizo por el consejo de Administración de una Sociedad Anónima según consta en el acta de la sesión correspondiente que aparece unida a las actuaciones en uno de los tomos separados. Pero en realidad materialmente su nombramiento se hace por la Administración Autonómica. Su nombre es propuesto por el Consejero de Economía para acceder al puesto de Gerente”.

De la redacción del art. 24.2 CP se entiende que el requisito de la participación en el ejercicio de funciones públicas es necesario, pero no suficiente³⁸ si se cumple de forma aislada. Además, es preciso destacar la independencia del Derecho Penal respecto del Derecho Administrativo³⁹ en lo que al concepto de funcionario público se refiere, tal y

³⁷ ECLI:ES:TS:2014:974

³⁸ De La Mata Barranco, N. J. (14 de enero de 2016). *¿Quién es funcionario a efectos penales?* Almacén de Derecho. Recuperado el 10 de abril de 2023, de <https://almacenederecho.org/quien-es-funcionario-a-efectos-penales>.

³⁹ Ribas, E. R. (2014). La derogación jurisprudencial del artículo 24.2 CP (concepto de funcionario público). *Estudios Penales Criminológicos*, XXXIV, 173-223. p. 180.

como desarrolla el fundamento jurídico octavo de la mencionada sentencia, en relación con el art. 24.2 CP:

“[...] es un concepto de Derecho Penal independiente de las categorías y definiciones que nos ofrece el Derecho administrativo en el que lo verdaderamente relevante es proteger de modo eficaz la función pública, así como también los intereses de la administración en sus diferentes facetas y modos de operar (STS de 27 de enero de 2003 y 4 de diciembre de 2001). Se trata de un concepto más amplio que el que se utiliza en otras ramas del ordenamiento jurídico, y más concretamente en el ámbito del Derecho administrativo, pues mientras que para éste los funcionarios son personas incorporadas a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo, por el contrario, el concepto penal de funcionario público no exige las notas de incorporación ni permanencia, sino fundamentalmente "la participación en la función pública" (STS de 4 de diciembre de 2002), a la que debe accederse por cualquiera de las tres vías de designación que recoge el precepto”.

Como ejemplo de exigencia de responsabilidad penal en donde se ve implicado personal al servicio de Entidades Locales nos encontramos con la STS 881/2019 de 26 de marzo de 2019⁴⁰, en la cual:

“condena por malversación de caudales públicos y prevaricación al secretario delegado de la Gerencia de Urbanismo, al secretario del Ayuntamiento, al interventor del Ayuntamiento, al interventor delegado de la Gerencia de Urbanismo y al gerente de la Gerencia de Urbanismo. Los funcionarios públicos condenados emitieron informes favorables a la alteración de precios del terreno, controlaban y fiscalizaban la gestión económica, financiera y presupuestaria y redactaron y firmaron la memoria explicativa y justificativa del correspondiente Convenio Urbanístico; por lo que el Tribunal Supremo afirma que existió «connivencia y cooperación» para alterar el precio de los terrenos con perjuicio

⁴⁰ ECLI:ES:TS:2019:881.

*a las arcas municipales, y que la actuación se llevó a cabo «a sabiendas de su injusticia para conseguir el fin pretendido»”.*⁴¹

Finalmente, cabe señalar que el art. 37.2 LRJSP establece que los procedimientos de responsabilidad patrimonial no quedan suspendidos, en principio, por la existencia de un procedimiento abierto para la exigencia de responsabilidad penal, salvo en el caso de que los hechos sobre los que se tramiten ambos procedimientos coincidan, en cuyo caso lo resuelto en el procedimiento penal vincula a los hechos del procedimiento de responsabilidad patrimonial pendiente de resolución.

2. Responsabilidad civil derivada del delito.

Partiendo de la remisión ya mencionada para la responsabilidad penal que realiza el mismo art. 37.1 LRJSP para la responsabilidad civil derivada del delito, en concreto, a las leyes específicas correspondientes (en este supuesto, al Código Penal), cabe encajar esta responsabilidad que analizaremos a continuación, en cuanto a su marco normativo aplicable, en los arts. 109 a 122 CP.

En concreto, el art. 116.1 CP indica lo siguiente:

“Toda persona criminalmente responsable de un delito lo es también civilmente si del hecho se derivaren daños o perjuicios. Si son dos o más los responsables de un delito los jueces o tribunales señalarán la cuota de que deba responder cada uno”.

De esta forma, nos encontramos en el supuesto en que una autoridad o personal al servicio de una Entidad Local comete un delito del que se deriven daños patrimoniales⁴². Esta responsabilidad puede exigirse contra el personal del servicio público correspondiente en el procedimiento penal a quo⁴³ de conformidad con el art. 109.1 CP o reservarse la acción para ejercitarla, con posterioridad, en un proceso civil, tal y como posibilita el art. 109.2

⁴¹ Trayter, J. M. (2020). La responsabilidad administrativa y penal de los empleados públicos: una visión actual. *Revista de la Administración Pública*, (213), 345-372. p. 368.

⁴² Fortes, A. I. (2014). *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, p. 120.

⁴³ Acosta, M. L. (2019). La responsabilidad del empleado público en España. *Revista CES Derecho*, 10(2), 605-640. p. 630.

CP: “*El perjudicado podrá optar, en todo caso, por exigir la responsabilidad civil ante la Jurisdicción Civil*”.

Para finalizar, es necesario tener en cuenta el art. 121 CP, el cual señala la posibilidad de que la Administración Pública correspondiente tenga una responsabilidad subsidiaria en defecto de solvencia del infractor⁴⁴. Para ello, para que nazca esta responsabilidad, es necesario que se den unos requisitos descritos en el propio artículo mencionado, respondiendo, en concreto, por los daños:

“causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, cuando éstos sean autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones siempre que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados”.

Así, analizando estos requisitos⁴⁵, la STS 5020/2002 de 5 de julio de 2002⁴⁶ precisa lo siguiente en el fundamento jurídico decimotercero:

“Si la segunda de estas exigencias presenta un carácter expansivo al incluir a todas las personas que puedan tener una relación subordinada al Estado y demás entes públicos, incluyendo a las personas meramente contratadas, las exigencias tercera y cuarta tienen una finalidad de restringir cuando esa responsabilidad subsidiaria se produce, condicionándola a que la persona dependiente del ente público esté en el ejercicio de sus funciones y a que la actividad de desempeño de servicio público que realizaba determine directamente la lesión como consecuencia”.

3. Responsabilidad disciplinaria.

Esta responsabilidad deriva de la potestad de la Administración Pública dirigida “*a reprimir aquellas conductas desordenadas que perturban el orden interno, atentan*

⁴⁴ Diputación de Badajoz. (2012). *Obligatoriedad de pago a letrado que ha asistido a la anterior alcaldesa en procedimiento judicial* (059/12). p. 3.

⁴⁵ Surroca, A. (2016). *La responsabilidad civil subsidiaria de las Administraciones Públicas. Anuario de Derecho Civil, LXIX*, 99-150. p. 107.

⁴⁶ ECLI:ES:TS:2002:5020.

gravemente a la ética pública o no se corresponden con un desempeño normal en las funciones de los distintos puestos de trabajo”⁴⁷.

En cuanto a su regulación, está prevista con carácter básico en el Título VII del Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público⁴⁸ (en adelante, EBEP). Además, como complemento de dicha regulación, nos encontramos con las leyes de función pública tanto estatal como autonómicas.

Por un lado, comenzando con la regulación estatal, cabe mencionar la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y el Reglamento de Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado⁴⁹, de aplicación supletoria en algunas Administraciones Públicas⁵⁰.

Por otro lado, en relación con las leyes autonómicas, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, esta responsabilidad está regulada en el Título XII de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.

Por último, en cuanto a la legislación laboral sobre la responsabilidad disciplinaria y su posible conflicto con lo regulado en el EBEP, cabe remarcar que el propio art. 93.1 EBEP dispone la primacía del EBEP respecto de la regulación laboral en la materia de responsabilidad disciplinaria aplicable al personal laboral. En concreto, la STS 377/2018 de 25 de enero de 2018⁵¹ dispone en su fundamento jurídico quinto lo siguiente:

“Como se observa, las reglas EBEP conducen a la aplicación de sus prescripciones por encima de las contenidas en el ET y normas concordantes. Desde luego, así lo venimos sosteniendo, con independencia de si ello comporta un resultado más o menos favorable para las personas afectadas.”

⁴⁷ Castillo, F. A., Ildefonso, R. M. (2002). La renovación de la dogmática del Derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la Seguridad Social. *Revista de Administración Pública*, (158), 7-49. p. 7.

⁴⁸ Aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

⁴⁹ Aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero.

⁵⁰ Fortes, A. I. (2014). *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, p. 115.

⁵¹ ECLI:ES:TS:2018:377.

V. CONCLUSIONES.

Una vez finalizado el presente Trabajo de Fin de Grado, cabe presentar las conclusiones a las que he llegado tras analizar esta posible exigencia de la responsabilidad patrimonial a las autoridades y personal al servicio de las Entidades Locales, figura que se incardina dentro del sistema de responsabilidad patrimonial general.

Cabe comenzar con que, al realizar el estudio de esta materia, ya al inicio, me he encontrado con que existía menos información que en lo que a la responsabilidad patrimonial general se refiere. Esto se ha dado tanto en la búsqueda de artículos doctrinales como de jurisprudencia, lo cual evidencia que se trata de una realidad poco estudiada y aplicada.

En cuanto al contenido del Trabajo, en este se puede observar como la exigencia de la responsabilidad patrimonial a las autoridades y personal al servicio de las Entidades Locales tiene unos requisitos, como la existencia de dolo, culpa o negligencia graves en la actuación de los sujetos, que, en la práctica, precisan de una prueba en el expediente y, por ello, suponen una mayor garantía y dificultan su aplicación arbitraria.

Y es que, tras el estudio de la materia y después de analizar la jurisprudencia, cabe concluir que la principal exigencia que debe darse para su reconocimiento es la prueba del carácter subjetivo de la actuación de los sujetos, siendo esta, precisamente por ese carácter subjetivo, un elemento de difícil prueba, y más aun dependiendo de cada caso concreto. Por ello, considero que únicamente será en el caso en que exista un dolo claro en la actuación del sujeto cuando podrá procederse a declarar la obligación de resarcimiento, ya que la culpa o negligencia graves son más complejas de probar, dando así como resultado que normalmente se producirá la exoneración del sujeto de la obligación de responder de esa actuación que generaría la responsabilidad patrimonial en aquellos supuestos en los que no se pueda probar completamente ese elemento subjetivo.

Además, la prueba del dolo, culpa o negligencia graves es un elemento clave del sistema y un elemento garantista, pues de lo contrario, la inexistencia de este elemento subjetivo en el sistema de exigencia de repetición supondría encontrarse con una responsabilidad objetiva, ya no de la Administración Pública, sino de los trabajadores correspondientes, volviendo así a hacerles responsables mediante modelos ya superados con el paso del tiempo con la legislación moderna, como hemos desarrollado al comienzo del trabajo al analizar el origen de la responsabilidad patrimonial en sentido estricto.

En consecuencia, cabe defender la aplicación del sistema subjetivo diseñado por la normativa aplicable, ya que, de lo contrario, la implantación de un sistema objetivo para el personal dificultaría la ocupación de puestos de responsabilidad en la Administración Pública debido al gran riesgo y responsabilidad que llevaría consigo ocupar esos puestos, que podría llevar incluso a la paralización de la toma de decisiones políticas, por ejemplo, por parte de los alcaldes en el caso de las Entidades Locales, al tener que apoyarse en elementos reglados objetivamente eximentes de cualquier responsabilidad.

En cualquier caso, junto con otras responsabilidades analizadas en el trabajo como la responsabilidad penal, la responsabilidad civil derivada del delito y la responsabilidad disciplinaria, esta acción de repetición, debidamente aplicada, constituye un elemento más para promover una actuación más diligente por parte de las autoridades y personal al servicio de las Entidades Locales. No debemos olvidar que detrás de las actuaciones de estos sujetos se encuentra el interés público. Por ello, considero que su existencia constituye, por un lado, un elemento de disuasión de prácticas arbitrarias y contrarias al interés de la ciudadanía en general y, por otro lado, un sistema de control por parte de la propia Administración Pública correspondiente hacia la actuación contraria a derecho de su personal.

Por último, identifico esta acción de repetición como una cláusula de cierre del sistema de responsabilidad patrimonial general, de forma que esta exigencia de responsabilidad de la propia Administración Pública no acaba con la indemnización a la persona afectada en los supuestos en los que se cumplan los requisitos legales analizados, sino que debe completarse con el resarcimiento del causante a las arcas públicas, con el objetivo de mantener una administración diligente de los fondos públicos, de la misma manera que sucedería en el caso de fondos privados.

VI. BIBLIOGRAFÍA.

MANUALES:

- Ballesteros, A. (2007). *Manual de Responsabilidad Patrimonial de Los Entes Locales*. Wolters Kluwer.
- Campos, J. M. y Fau de Casajuana, B. (2019). *La responsabilidad patrimonial de la Administración Local*. Wolters Kluwer.
- Cobo, T. y Cobo, T. A. (2019). *El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas*. Wolters Kluwer.
- Díez, J. J. (2007). Las acciones de regreso contra autoridades y funcionarios públicos. En J. A. Moreno (coord.), *La responsabilidad civil y su problemática actual* (pp. 205-234). Dykinson.
- Fortes, A. I. (2014). *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- García, A. (2022). *Temas de Derecho administrativo. Tomo II*. Marcial Pons.
- Long, M., Weil, P., Braibant, G., Devolvé, P. y Genevois, B. (2019). *Jurisprudencia Administrativa del Consejo de Estado Francés*. Dalloz.
- Mir, O. (2002). *La responsabilidad patrimonial de la Administración: hacia un nuevo sistema*. Civitas.
- Palomar, A. y Fuertes, J. (2023). *Principios del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*. Vlex.
- Sánchez, M. (2022). *Derecho Administrativo Parte General*. Tecnos.

ARTÍCULOS DE REVISTAS:

- Acosta, M. L. (2019). La responsabilidad del empleado público en España. *Revista CES Derecho*, 10(2), 605-640.
- Castillo, F. A., Ildefonso, R. M. (2002). La renovación de la dogmática del Derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la Seguridad Social. *Revista de Administración Pública*, (158), 7-49.

- Delgado, C. (2019). Procedimiento Administrativo en vía de regreso: consideraciones sobre su (in)aplicación práctica en el ámbito de la enseñanza pública. *Revista de Derecho UNED*, 24, 93-115.
- Font de Mora, J. (2021). La responsabilidad jurídica del Letrado de la Administración de Justicia. *Boletín del Ministerio de Justicia*, 2243, 5-54.
- Garrido, F. (1989). La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado. *Revista de Administración Pública*, (119), 7-48.
- Rebollo, L. M. (1999). Ayer y hoy en la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones. *Revista de Administración Pública*, (150), 317-371.
- Ribas, E. R. (2014). La derogación jurisprudencial del artículo 24.2 CP (concepto de funcionario público). *Estudios Penales Criminológicos*, XXXIV, 173-223.
- Surroca, A. (2016). La responsabilidad civil subsidiaria de las Administraciones Públicas. *Anuario de Derecho Civil*, LXIX, 99-150.
- Trayter, J. M. (2020). La responsabilidad administrativa y penal de los empleados públicos: una visión actual. *Revista de la Administración Pública*, (213), 345-372.

PUBLICACIÓN EN PÁGINA WEB:

- De La Mata Barranco, N. J. (14 de enero de 2016). *¿Quién es funcionario a efectos penales?* Almacén de Derecho. Recuperado el 10 de abril de 2023, de <https://almacenederecho.org/quien-es-funcionario-a-efectos-penales>.

INFORMES:

- Diputación de Badajoz. (2012). *Obligatoriedad de pago a letrado que ha asistido a la anterior alcaldesa en procedimiento judicial (059/12)*.

LEGISLACIÓN:

- Constitución de la República Española, de 10 de diciembre de 1931, Gaceta de Madrid número 344 § 10008 (1931).

Constitución Española, BOE número 311 § 31229 (1978).

Decreto 73/2011, de 12 de abril, de modificación del límite mínimo de cuantía en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial que deban ser dictaminados por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, BOPV número 78 § 2288 (2011).

Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, BOE número 363 § 13571 (1950).

Decreto de 26 julio de 1957 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, BOE número 195 § 10111 (1957).

Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, BOE número 70 § 4171 (2016).

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, BOE número 167 § 16718 (1998).

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, BOE número 185 § 17387 (1984).

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, BOE número 285 § 26318 (1992).

Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, BOE número 228 § 10197 (2015).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE número 236 § 10565 (2015).

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, BOE número § 847 (1999).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE número 236 § 10566 (2015).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, BOE número 80 § 5392 (1985).

Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, BOPV número 238 § 6397 (2004).

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, BOE número 351 § 15431 (1954).

Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935, Gaceta de Madrid número 305 § 10051 (1935).

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE número 281 § 25444 (1995).

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, BOE número 157 § 12666 (1985).

Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, BOE número 15 § 1216 (1986).

Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil, Gaceta de Madrid número 206 § 4763 (1889).

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, BOE número 261 § 11719 (2015).

JURISPRUDENCIA:

Sentencia de la Audiencia Provincial de Zamora 253/1999, de 7 de mayo de 1999 (ECLI:ES:APZA:1999:253).

Sentencia del Juzgado de los Contencioso-administrativo de Donostia-San Sebastián 591/2012, de 11 de septiembre de 2012 (ECLI:ES:JCA:2012:591).

Sentencia del Juzgado de los Contencioso-administrativo de Melilla 4/2010, de 23 febrero de 2010 (ECLI:ES:JCA:2010:4).

Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2016, de 1 de febrero de 2016 (ECLI:ES:TC:2016:15).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 71/2000, de 4 de enero de 2000 (ECLI:ES:TSJAND:2000:71).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha 3266/2021, de 28 de diciembre de 2021 (ECLI:ES:TSJCLM:2021:3266).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 3356/2015, de 8 de octubre de 2015 (ECLI:ES:TSJPV:2015:3356).

Sentencia del Tribunal Supremo 1120/2016, de 16 de marzo de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:1120).

Sentencia del Tribunal Supremo 15510/1990, de 2 enero de 1990 (ECLI:ES:TS:1990:15510).

Sentencia del Tribunal Supremo 1715/2011, de 5 abril de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:1715).

Sentencia del Tribunal Supremo 1715/2011, de 5 de mayo de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:1715).

Sentencia del Tribunal Supremo 377/2018, de 25 de enero de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:377).

Sentencia del Tribunal Supremo 39/2014, de 10 de enero de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:39).

Sentencia del Tribunal Supremo 5020/2002, de 5 de julio de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:5020).

Sentencia del Tribunal Supremo 6050/1999, de 4 octubre de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:6050).

Sentencia del Tribunal Supremo 6802/1997, de 13 de noviembre de 1997 (ECLI:ES:TS:1997:6802).

Sentencia del Tribunal Supremo 7123/1998, de 28 de noviembre de 1999 (ECLI:ES:TS:1998:7123).

Sentencia del Tribunal Supremo 881/2019, de 26 de marzo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:881).

Sentencia del Tribunal Supremo 974/2014, de 28 de febrero de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:974).