



TEMA 27

**La responsabilidad de las Administraciones
Públicas y de sus autoridades y demás
personal a su servicio: tipos de
responsabilidad; concepto y principios
generales de la responsabilidad patrimonial
de la Administración Pública**

SUMARIO

- 1. Regulación y fundamento de la responsabilidad de las Administraciones Públicas. Tipos de responsabilidad**
- 2. Los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración**
 - 2.1. La causa de la responsabilidad
 - 2.1.1. Actividad administrativa
 - 2.1.2. Antijuridicidad del daño
 - 2.1.3. La imputación del daño
 - 2.2. La relación de causalidad
 - 2.3. El daño
- 3. Ejercicio del derecho a obtener una reparación**
- 4. La responsabilidad de las autoridades y demás personal al servicio de las Administraciones Públicas**

Tipos de responsabilidad y evolución histórica

La **responsabilidad** puede ser **contractual** (se incumple una obligación derivada de una relación jurídica previa, como un contrato) o **extracontractual** (se infringe el deber genérico de no causar daño a terceros, exista o no relación previa). Según el [art. 1902 CC](#), quien por **acción u omisión** causa daño a otro, interviniendo **culpa o negligencia**, debe repararlo; el [art. 1903 CC](#) extiende esa obligación a los actos de personas de quienes se debe responder. Hasta 1954 solo se exigía responsabilidad a la AAPP en los casos **tasados** con previsión legal expresa. La [Ley de Expropiación Forzosa de 1954, de 16 de diciembre](#), introdujo, en su [art. 121.1 LEF](#) (todavía vigente), la primera **cláusula general de responsabilidad por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos**. A diferencia de la **responsabilidad extracontractual entre particulares** (**subjetiva**, basada en **culpa o negligencia**), la **RPA** es **objetiva**: no exige culpa, solo un **daño antijurídico**.

1. REGULACIÓN Y FUNDAMENTO

Arts. [106.2](#), [9.3](#),
[121](#) y [149.1.18.^a](#)
CE

*Fundamento
constitucional y
régimen vigente*

El [art. 106.2 CE](#) reconoce el [derecho de los particulares](#) a ser [indemnizados](#) por [toda lesión](#) que sufran en sus bienes y derechos, [salvo fuerza mayor](#), como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. El [art. 9.3 CE](#) proclama la [responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad](#) de los poderes públicos. El [art. 121 CE](#) prevé la indemnización por [error judicial](#) o [funcionamiento anormal](#) de la Administración de Justicia. El [art. 149.1.18.^a CE](#) atribuye al [Estado](#) la [competencia exclusiva](#) sobre el sistema de [responsabilidad](#) de todas las [AAPP](#).

El régimen vigente sustituyó a los [arts. 139](#) y ss. de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#) (ya derogada): los [aspectos sustantivos](#) se regulan hoy en los [arts. 32](#) y ss. [LRJSP](#), y los [procedimentales](#) en la [LPACAP](#). El [art. 32.1 LRJSP](#) mantiene los mismos principios: [derecho a indemnización por toda lesión, salvo fuerza mayor o daños que el particular deba soportar](#) de acuerdo con la [ley](#).

Art. 32.1 LRJSP

La actividad administrativa

Tradicionalmente se ha designado el «**funcionamiento de los servicios públicos**» como **causa de la responsabilidad** (art. 106.1 CE y art. 32.1 LRJSP), expresión que debe interpretarse **en sentido amplio**, dado que el art. 9.3 CE proclama el principio de responsabilidad de los poderes públicos **sin exclusión de ámbitos**.

Son idóneas para generar responsabilidad **todas las formas de actividad administrativa: limitativa o de policía, de servicio público, de fomento**; tanto la **actividad material** (una obra pública, un tratamiento sanitario) o la **inactividad** (falta de vigilancia en un centro escolar), como la **actividad jurídica** (reglamentos, actos administrativos).

Los **servicios públicos** en sentido estricto (sanidad, transporte, educación) son estadísticamente la **fuentes principal** de reclamaciones, **pero no la única**.

2. REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD

Art. 34.1 LRJSP

Antijuridicidad del daño (I): el deber de soportar

El [art. 32.1 LRJSP](#) señala que el **daño** será **consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio**: lo relevante no es si la actuación administrativa fue correcta, sino la **antijuridicidad** del daño.

Según el [art. 34.1 LRJSP](#), solo son indemnizables las **lesiones que el particular no tenga el deber jurídico de soportar** de acuerdo con la ley. Al lesionado le basta **acreditar el daño injusto, sin necesidad de probar una actuación incorrecta** de la AAPP.

Las actividades administrativas son, en cierto modo, **actividades de riesgo**: la **AAPP responde** no solo del **funcionamiento anormal**, sino **también del caso fortuito** (acontecimiento inevitable inherente al servicio). **Solo** la **fuerza mayor** (causa externa, cierta e inevitable, ajena al funcionamiento del servicio) **exonera** de responsabilidad. **No son indemnizables**, en cambio, los daños derivados de «**riesgos del desarrollo**»: **los que no hubieran podido preverse o evitarse** según el estado de los conocimientos de la ciencia o la técnica existentes en el momento de producirse ([art. 34.1 LRJSP](#)), como el contagio por transfusión de sangre en un momento en que la enfermedad aún no era conocida. Esta exclusión **no impide** establecer **prestaciones asistenciales o económicas para los afectados**.

2. REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD

Arts. [32.1](#) y [32.4](#)
LRJSP

*Antijuridicidad
del daño (II):
cargas
generales y
ejercicio
legítimo*

Existe el [deber de soportar](#) los [daños](#) derivados del [ejercicio legítimo de potestades administrativas](#) (una sanción, un decomiso, una expropiación tramitados conforme a Derecho). La simple [anulación](#) de un [reglamento o acto no presupone, por sí misma, derecho a indemnización](#) ([art. 32.1 LRJSP](#)): es necesario acreditar el [resultado lesivo y la relación de causalidad](#).

[Tampoco](#) genera derecho a indemnización la mera [declaración de inconstitucionalidad](#) de una ley, salvo que el lesionado haya obtenido antes sentencia firme desestimatoria alegando esa inconstitucionalidad ([art. 32.4 LRJSP](#)).

Las «[cargas generales](#)» derivadas de la vida en sociedad (peatonalizar una calle, modificar el tráfico, obras públicas) [no tienen carácter antijurídico](#), aunque perjudiquen a algunos particulares: nadie tiene derecho al mantenimiento de una situación de hecho.

2. REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD

2.1. La imputación del daño

Para **imputar el daño a la AAPP**, quien **causa** el daño debe ser una **autoridad, funcionario o empleado** inserto en la organización administrativa, cualquiera que sea su vínculo.

Los **contratistas de la AAPP indemnizan directamente** los daños causados durante la ejecución de las obras, con un **techo del 50 % del importe** y un máximo de **cinco veces el precio pactado** (art. 315.2 de la LCSP); el resto corre a cargo de la AAPP. Si el daño deriva de una **orden de la AAPP** o de vicios del proyecto elaborado por ella, **responde** la propia **AAPP** (art. 32.9 LRJSP).

La **AAPP responde siempre directamente ante el lesionado**, aunque el **empleado** causante haya actuado con **dolo o negligencia grave**; solo **después** de indemnizar **puede reclamar de oficio** a ese **empleado** (art. 36.2 LRJSP).

2.2. La relación de causalidad: las teorías

Teoría de la equivalencia de condiciones: cualquier causa que contribuya al resultado se considera causa del daño, con independencia de su relevancia; **amplía** en exceso el número de causas posibles.

Teoría de la causalidad adecuada: solo es causa la que, en condiciones semejantes, resulta **más apta** para producir un resultado similar al efectivamente producido; **descarta** las causas no idóneas por sí solas.

Teoría de la imputación objetiva (la más sofisticada, aunque menos utilizada): exige, además de la causalidad, que el resultado sea **objetivamente imputable a la AAPP**, mediante un **riesgo creado** por ella suficientemente **relevante y de carácter no tolerado** por el ordenamiento jurídico.

2. REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD

2.2. Fuerza mayor y concurrencia de causas

Fuerza mayor: causa **externa** al funcionamiento del servicio, **cierta e inevitable** (un terremoto, un rayo). **Exonera** totalmente de responsabilidad a la AAPP.

Caso fortuito: acontecimiento **interno e inherente** al propio funcionamiento del servicio (una avería imprevisible). **No exonera:** la AAPP también responde de él.

Cuando en la producción del daño **concurren varias causas** (la actuación administrativa y la del propio perjudicado o de un tercero), **la responsabilidad de la AAPP puede moderarse o incluso excluirse**, según el grado de contribución causal de cada una.

Art. 34.2 LRJSP

El daño y su cuantificación

El **daño** debe ser **efectivo, evaluable económicamente e individualizado** con relación a una persona o grupo de personas ([art. 34.2 LRJSP](#)). **No son indemnizables los daños hipotéticos;** cuando el **daño** es **general** y afecta indistintamente a **toda la población**, **nadie** tiene derecho a **indemnización individual**.

El daño indemnizable puede afectar a **cualquiera de los bienes y derechos** del particular ([art. 32.1 LRJSP](#)), incluyendo el **lucro cesante**. La indemnización se calcula según los **valores de mercado**, referida al **día** en que la **lesión** se produjo, **actualizada** según el IPC hasta la resolución, más los **intereses de demora** ([art. 34.3 LRJSP](#)).

Puede sustituirse por una compensación en especie o pagos periódicos si conviene al **interés público** y existe **acuerdo con el interesado** ([art. 34.4 LRJSP](#)).

Art. 67 LPACAP

La prescripción y la iniciación del procedimiento

El **derecho a reclamar prescribe al año** de **producido el hecho o acto** que motive la indemnización, o desde que se manifieste su efecto lesivo ([art. 67 LPACAP](#)). En daños **físicos o psíquicos**, el **plazo** se computa desde la **curación o** desde que se determinen las **secuelas**. Cuando el procedimiento se inicia **de oficio** ([art. 65 LPACAP](#)), se notifica a los **particulares presuntamente lesionados**, concediéndoles **10 días** para alegar; el procedimiento se instruye **aunque no se personen** en ese plazo.

3. EJERCICIO DEL DERECHO A OBTENER UNA REPARACIÓN

**Arts. [81](#) y [86](#)
LPACAP**

***Instrucción:
informes,
dictamen y
terminación
convencional***

Es [preceptivo](#) solicitar [informe](#) al [servicio causante de la presunta lesión](#), en un [plazo](#) no superior a [10 días](#) ([art. 81 LPACAP](#)).

Cuando la [indemnización](#) reclamada sea [igual o superior a 50.000 euros](#), es [preceptivo](#) el [dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente](#), que debe emitirse en [2 meses](#) y pronunciarse sobre la [relación de causalidad, la valoración del daño y la cuantía](#). Cabe [terminar convencionalmente](#) el procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio ([art. 86 LPACAP](#)).

3. EJERCICIO DEL DERECHO A OBTENER UNA REPARACIÓN

Arts. [91](#) y [92](#)
LPACAP

***Terminación:
resolución y
competencia***

Concluido el trámite de audiencia, el [órgano](#) competente [resuelve](#) sobre la existencia de la [relación de causalidad](#), la valoración del [daño](#) y su [cuantía](#) ([art. 91 LPACAP](#)). [Transcurridos 6 meses](#) sin resolución expresa, se entiende [desestimada](#) la reclamación ([silencio](#) negativo). La resolución corresponde, según los casos, al [Ministro](#) respectivo, al [Consejo de Ministros](#), o al [órgano de la CCAA o de la entidad local](#) que determinen sus normas de régimen jurídico ([art. 92 LPACAP](#)).

Art. 36.1 LRJSP

Fundamento: responsabilidad directa de la Administración

Quien responde directamente frente al particular por los daños causados por sus autoridades y personal es siempre la AAPP ([art. 36.1 LRJSP](#)). El lesionado no tiene que identificar al empleado responsable ni probar su actuación incorrecta.

Excepciones a esta regla: los daños causados por el empleado fuera del ejercicio de sus funciones (p. ej., un accidente de tráfico particular), y la responsabilidad civil derivada de delito, que es siempre personal.

Mientras la AAPP responde de forma objetiva, las autoridades y el personal a su servicio responden solo de forma subjetiva y cualificada: únicamente por dolo, culpa o negligencia graves.

Arts. [36.2](#) y [36.4](#)
LRJSP

*La acción de
regreso*

Una vez que la AAPP ha indemnizado al lesionado, exigirá de oficio a la autoridad o empleado que hubiera actuado con dolo, culpa o negligencia grave la responsabilidad en que hubiera incurrido, previa instrucción del procedimiento correspondiente ([art. 36.2 LRJSP](#)). No es una facultad, sino una obligación de la AAPP.

Para determinar la responsabilidad se ponderan, entre otros criterios: el resultado dañoso, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal en relación con su función, y su relación con la producción del resultado dañoso ([art. 36.4 LRJSP](#)).

La exigencia de responsabilidad penal al personal no suspende el procedimiento de responsabilidad patrimonial, salvo que la fijación de los hechos en vía penal sea necesaria para determinar la responsabilidad ([art. 37.2 LRJSP](#)).