FACULTAD DE DERECHO

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: IMPLICACIONES JURÍDICAS EN LA TRANSICIÓN AL CONCEPTO DE SECTOR PÚBLICO

Autor: Paloma García Facorro
4º E-1
Derecho Administrativo

Tutor: Ignacio Zurdo Garay-Gordóvil

Madrid
Abril, 2025

I.INTRODUCCIÓN 3

II.CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 3

2.1 Introducción al concepto de Administración Pública 3

2.2 Evolución histórica de la administración Pública 3

III. Marco Conceptual de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública 6

3.1 Definición y elementos de la responsabilidad patrimonial 6

3.1.1 Concepto básico de la responsabilidad patrimonial de la Administración. 6

3.1.2 Presupuestos de la responsabilidad patrimonial: 9

3.1.2.1 La lesión como presupuesto necesario: 10

3.1.2.1.1 Lesión efectiva 10

3.1.2.1.2 Lesión económicamente evaluable 11

3.1.2.1.3 Lesión individualizada y antijurídica 12

3.1.2.1.4 Acreditación de la lesión 13

3.1.2.2 Relación de causalidad 14

3.1.2.3 Causas de exoneración de la responsabilidad ..... **¡Error! Marcador no definido.**

3.2 Principios generales que rigen la actuación de la Administración ¡Error! Marcador no definido.

IV. La transición de la Administración Pública al Sector Público. ¡Error! Marcador no definido.

4.1 Concepto de Sector Público ..... ¡Error! Marcador no definido.

4.2 Proceso de transición (privatización, tercerización…) .... ¡Error! Marcador no definido.

4.3 La responsabilidad patrimonial en la gestión pública externalizada . ¡Error! Marcador no definido.

V. Procedimiento administrativo de reclamación de responsabilidad patrimonial ..... ¡Error! Marcador no definido.

5.1 Legitimación y extensión de la indemnización ..... ¡Error! Marcador no definido.

5.2 Procedimiento administrativo ..... ¡Error! Marcador no definido.

5.2.1 Procedimiento administrativo ordinario ..... **¡Error! Marcador no definido.**

5.2.2 Procedimiento administrativo simplificado ..... **¡Error! Marcador no definido.**

5.3 Prescripción y caducidad del derecho a indemnización .. ¡Error! Marcador no definido.

5.4 Medios de resolución de conflicto ..... ¡Error! Marcador no definido.

VI. Análisis Jurisprudencial de casos prácticos ..... ¡Error! Marcador no definido.

6.1 Caso Práctico 1 ..... ¡Error! Marcador no definido.

6.2 Caso Práctico 2 ..... ¡Error! Marcador no definido.

VII. Conclusiones..... ¡Error! Marcador no definido.

I.INTRODUCCIÓN (pendiente)

II.CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1 Introducción al concepto de Administración Pública

Para profundizar en el tema objeto de estudio, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es preciso dedicar un breve punto al concepto de Administración Pública y a que nos referimos cuando aludimos a esta.

En la legislación española no se encuentra una sola definición aplicable para todas las circunstancias, sino que a partir de distintas disposiciones se puede extraer una.

En el Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia de Escriche se define la Administración como "la parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general" [1]

Pese a que dogmáticamente existen numerosas definiciones de administración pública dependiendo del enfoque, en el manual de derecho de Derecho Administrativo, Ricardo Rivera[2] da una aproximación desde un enfoque material y considera que "se caracteriza por integrar un conjunto de personas, recursos y métodos de actuación, formales e informales."

La administración pública posee personalidad jurídica y es elemento clave para que pueda desarrollar su labor adecuadamente, pues gozan de una autentica autonomía de gestión.

2.2 Evolución histórica de la administración Pública[3]

Según el profesor Ferrel Heady "la administración pública como un aspecto de la actividad gubernamental, existe desde que los organismos políticos funcionan y tratan de alcanzar los objetivos programáticos fijados, por los que toman las decisiones políticas."

---

[1] https://www-tirantonline-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/show/9788413362724 libro admin tirant

[2] Manual derecho administrativo Ricardo rivera (editorial tirant lo blanch)

[3] https://www.lasallebajio.edu.mx/delasalle/contenidos/revistas/derecho2013/numero_20/m_evolucion.php

El origen de la sociedad genera una clara necesidad de la administración pública -ubi societas, ibi ius- ya que como define la RAE es un conjunto de personas, pueblos o naciones que conviven bajo normas comunes, por lo tanto, debe existir un sistema que regule las relaciones entre los individuos de la sociedad para asegurar una sociedad pacífica, armonioso y justa, y organizan la satisfacción de sus necesidades, que son la defensa, supervivencia, cuidado, prosperidad compartida, atribuyendo poderes para dictar leyes, resolver conflictos y ejecutar decisiones a ciertas personas, hoy en día traducido en el ente de la administración pública[4]

Es la Administración Pública la encargada de asegurar el cumplimiento de ese sistema, y coordinar y gestionar sus distintas acciones prevaleciendo siempre el interés general de la sociedad, principalmente bajo los principios de justicia y equidad.

La administración no ha estado ajena a las transformaciones y progreso de la sociedad y ha evolucionado a medida que avanzaron las políticas sociales y económicas con el fin de adaptarse a las nuevas realidades y necesidades de cada época.

La figura de la administración entra en juego desde las primeras formas de organización de la sociedad, en tribus, y no ha perdido relevancia hasta hoy en día, en las democracias. En España, se considera que la figura de la administración es previa incluso al Estado, y en el Fuero de Brañosera (824) se recogen concesiones de la nobleza a los montañeses que muchos estudiosos del derecho supone el principio de un intento de administración de la sociedad, y es en la época de los Reyes Católicos en que los historiadores encuentran muestras de una construcción institucional. Pero no es hasta el final de la Revolución Francesa cuando se fecha el inicio de un Derecho propio administrativo.[5]

Inicialmente, la Administración poseía un poder concentrado, como en las monarquías absolutistas, y no regían los principios actuales de que todo acto administrativo esté condicionado al bien común sino solo al bien e interés de unos pocos. Sin embargo, en las actuales democracias modernas el papel de la administración cambió completamente.

[4] https://www-tirantonline-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/show/9788413362724 libro administrativo tirant

[5] https://www-tirantonline-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/show/9788413362724 libro admin tirant

Para asegurar ese cambio, tuvo un papel fundamental la Constitución Española, en concreto en el artículo 103, en el cual se determinan los principios bajo los cuales actuará la Administración, que son, el principio de eficacia, de jerarquía, de descentralización, de desconcentración y de coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Sin embargo, retrocediendo en el tiempo a años anteriores, nos encontramos con "Empresas Políticas"[6] de Diego de Saavedra Fajardo, que se trata de un recopilatorio de consejos para el buen gobierno y en el que se reconocen principios como deslumbrar con la verdad, corregir y regir con la ley, no gravar en exceso con tributos, etc. Es decir, principios muy similares a los que más de tres siglos después reconoció la Constitución Española.[7]

La administración tiene que servir con objetividad a los intereses generales, esto incluye la gestión de los recursos públicos que tendrán que ser gestionados bajos los principios enunciados supra y garantizando el bien común

En conclusión, la administración pública juega un papel clave tanto en la estabilidad de orden social como en la correcta gestión de los recursos públicos garantizando por encima de todo los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

En la evolución de la administración tiene una especial relevancia el movimiento denominado la modernización administrativa.

Durante este siglo, se ha llevado a cabo por parte del legislador un intento de modernizar el funcionamiento de este órgano, debido al avance de las nuevas tecnologías, plasmado principalmente en dos leyes, la Ley 40/2015[8] y la Ley 39/2015[9], estas leyes aspiran a una administración pública más adaptada al contexto actual, debido a que la anterior legislación vigente se había quedado obsoleta. Por otro lado, se adoptó también la Ley 19/2013[10] con el objetivo de cómo se plasma en su artículo 1 se regule el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública y a garantizar una real transparencia en las distintas actuaciones de la administración pública, en conclusión, acercar a la práctica el ideal del buen gobierno y del servicio de la administración al ciudadano y garantizar por encima de todo el bienestar común.

[6] Empresas políticas: https://www.cervantesvirtual.com/obra/empresas-politicas--0/
[7] https://www-tirantonline-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/show/9788413362724 libro admin tirant
[8] Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público
[9] Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
[10] Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

III. Marco Conceptual de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública

3.1 Definición y elementos de la responsabilidad patrimonial

3.1.1 Concepto básico de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La responsabilidad patrimonial se determina en el artículo 106 de la Constitución Española, en él se expone que los tribunales deberán controlar la legalidad de la actuación administrativa, y en el segundo punto, se garantiza que en caso de que un particular sufra lesiones en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo fuerza mayor, y siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y en los términos establecidos por la ley, tendrá derecho a ser indemnizado.[11]

La responsabilidad patrimonial surge del poder que posee la Administración y del miedo tanto de un abuso de poder, como de cometer irresponsabilidades que no sigan los principios comentados previamente y que, en definitiva, no busquen el interés general.

El origen de la responsabilidad de la administración está íntimamente ligada al derecho de expropiación forzosa, derecho regulado en la Ley de Expropiación Forzosa de diciembre de 1954 y en el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957[12].

La expropiación forzosa se entiende como cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.[13]

Por ello, la garantía del ciudadano para defenderse de este gran poder que se concede a los órganos administrativo viene recogida desde las primeras Declaraciones de Derechos[14], pero solo se centraban en las posibilidades y consecuencias originadas directamente de esta expropiación, pero no ha sido hasta

[11] CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA
[12] Ley de Expropiación Forzosa de diciembre de 1954 y en el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957
[13] https://web.icam.es/bucket/MONOGRAFICO%20EXPROPIACI%C3%93N.pdf Observatorio de la justicia y de los abogados Área procesal administrativo (Ilustre colegio de abogados de Madrid)
[14] Fundamentos, organización y régimen jurídico de las administraciones públicas (2019) Dykinson S.L

pasados muchos años que se ha reconocido la responsabilidad de los poderes por llevar a cabo determinadas actuaciones que supongan un menoscabo en el patrimonio de cualquier individuo, en definitiva reconocer que la propia administración pública puede errar en el ejercicio de sus actividades dentro de su funcionamiento ordinario.

Centrándonos en los principales antecedentes normativos es preciso mencionar el Código Civil, dentro del cual en los artículos 1902 y siguientes se desarrollan las obligaciones que nacen de la culpa o de la negligencia y que resultaba de aplicación también a la administración estatal.[15]

Por otro lado, en la Constitución de II República se reflejaba claramente el principio de responsabilidad en el artículo 41 "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". [16]

Pese a que sí se tenía en cuenta y se daba importancia al principio de responsabilidad, se contemplaba solo de manera subsidiaria, es decir el responsable era principalmente el funcionario público que en el ejercicio de su cargo hubiese errado y solo subsidiariamente la administración a la que perteneciere el funcionario se hará cargo de los daños y perjuicios.

Son las posteriores leyes en materia de Régimen Local de 1935 y 1950 las encargadas de ampliar esta responsabilidad que dejara atrás la característica de subsidiariedad, y que será una responsabilidad directa de la administración en los casos en los que no se le puede atribuir al funcionario personalmente culpa o negligencia grave y estuviese actuando bajo el funcionamiento ordinario de los servicios o del ejercicio que tuviese atribuidos, suponiendo una mayor protección al funcionario.

Pero, el Consejo de Estado seguía exigiendo al Gobierno que se dictase un sistema de responsabilidad patrimonial más completo y similar al que ya gozaban distintos ordenamientos jurídicos.

[15] Fundamentos, organización y régimen jurídico de las administraciones públicas (2019) Dykinson S.L

[16] Fundamentos, organización y régimen jurídico de las administraciones públicas (2019) Dykinson S.L

No fue hasta 1992, que se dictó la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, en la que perdura fundamentalmente la doctrina que se construyó por la jurisprudencia y el Consejo de Estado en los años anteriores.

Así que fue en 1992 cuando se dio uso a la facultad que atribuyó la Constitución Española en el artículo 149.1.18º al Estado, "es competencia exclusiva del Estado la regulación del sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas". Fue el título X de esta ley el encargado de desarrollar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas; y esta norma fue posteriormente desarrollada por Real Decreto 429/1993 de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad patrimonial.

A pesar de que la Ley 30/1992, no es la legislación vigente, muchos de sus preceptos y principios básicos siguen siendo aplicables y están presentes en la actual legislación. Por un lado, en el artículo 139, se recalca la necesidad de que se esté actuando en el ejercicio de sus funciones para que se genere responsabilidad. En el artículo 140 se declara que no se generará responsabilidad cuando se estuviese actuando de manera discrecional o la actuación sea lícita y se establece por primera vez el requisito de que el daño sea efectivo e imputable a la Administración que analizaremos en profundidad más adelante. Por último, se determina un plazo de un año para reclamar, se desarrolla el procedimiento a seguir y se aclara que para esa indemnización el daño deberá ser evaluado y resarcido.

Esta ley ha sido derogada por dos leyes, la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, así que se deroga un único cuerpo legislativo y se modifica por dos, uno centrado en el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y y otra en el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

La razón de esta división en dos leyes se encuentra en el informe aprobado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (informe CORA) que considera que esto mejoraría la calidad debido a que la Ley 39/2015 se ocuparía de las relaciones de la administración con los ciudadanos y las empresas, y la otra, la Ley 40/2015 estaría centrada en el funcionamiento interno de cada Administración y las relaciones entre ellas.

Siguiendo esta división, la responsabilidad patrimonial debería estar regulada en la Ley 39/2015, pues claramente regula la relación entre ciudadanos y administración,

sin embargo, la mayoría de los preceptos relativos a la responsabilidad patrimonial se encuentran en la Ley 40/2015, lo que demuestra que esa división no es clara y por ende para gran parte de la doctrina la existencia de dos leyes en vez de unificar todo el uno carece de fundamento.[17]

A raíz de estar regulado en la Ley 40/2015 se podría considerar que la responsabilidad patrimonial deja de ser concebida una institución y se ha convertido en una especialidad del procedimiento administrativo común, pero el Consejo de Estado, en el Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015, sobre el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señaló que esta Ley regula ambos aspectos, es decir, tanto los procedimientos con especialidades como los requisitos aplicables a la institución y advierte que convertir la responsabilidad patrimonial en un procedimiento administrativo dejando de lado su carácter institucional supone "desconocer la verdadera naturaleza de aquéllas y despojarlas de su particular identidad".[18]

En conclusión, la responsabilidad patrimonial está regulada tanto en la Ley 39/2015 como en la Ley 40/2015 y no se puede estudiar esta, sin tener en cuenta ambas.

3.1.2 Presupuestos de la responsabilidad patrimonial:

Ya estudiado el concepto de responsabilidad patrimonial, es relevante analizar uno de los puntos más controversiales en la práctica, que es cuando realmente podemos hablar e identificar que una acción de la administración genera derecho a esta indemnización.

No todas las actuaciones de la Administración Pública que generan algún tipo de perjuicio pueden considerarse objeto de responsabilidad patrimonial y para facilitar este análisis se han establecido una serie de requisitos que son necesarios que tengan lugar en cada caso para determinar si es o no merecedor de ese derecho consolidado en el artículo 106.2 de la Constitución.

Estos requisitos son denominados presupuestos y han sido manifestados por el Consejo de Estado en numerosas ocasiones, como por ejemplo en el Dictamen

[17] Fundamentos, organización y régimen jurídico de las administraciones públicas (2019) Dykinson S.L

[18] Fundamentos, organización y régimen jurídico de las administraciones públicas (2019) Dykinson S.L y el Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015

881/2007, de 15 de mayo, respecto de la prohibición de venta de partidas de carne de vacuno variado procedente de Brasil, en la que expresó, cito textualmente "Son requisitos exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración la concurrencia de un hecho, acción u omisión que resulte imputable a la Administración o de otro modo al funcionamiento de los servicios públicos; la producción de un daño o perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar y la existencia de adecuada relación de causalidad entre aquel hecho, acción u omisión y el mencionado daño o perjuicio, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando suficientemente el nexo causal, ni en particular la concurrencia de fuerza mayor" [19]

En este breve párrafo el Consejo de Estado expuso todos los presupuestos necesarios y que vamos a analizar detenidamente a continuación.

También se pueden encontrar estos requisitos en el artículo 32.2 LRJSP[20] que establece que " En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas"

3.1.2.1 La lesión como presupuesto necesario:[21]

La lesión o daño es el claro presupuesto indispensable pues sin este no se da pie al estudio del caso, pues es el objeto de la indemnización, pero no solo se exige que haya daño, sino que el daño tiene que cumplir algunas características:

3.1.2.1.1 Lesión efectiva

Para que tenga lugar la responsabilidad patrimonial, el daño o lesión tiene que ser efectiva, es decir auténtico y cierto. No se puede considerar lesión efectiva una simple frustración de una expectativa, sino que tiene que ser un daño actual y presente.

Es cierto, que este punto comprende aquellas lesiones que pese no haber ocurrido, hay una certeza de que se va a producir, llamados los daños futuros.

Este presupuesto provoca dificultades a la hora de analizar aquellos daños que se producen por la pérdida de expectativas como puede ser perder la posibilidad de

[19] Dictamen 881/2007, de 15 de mayo, Consejo de Estado
[20] Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
[21] Fundamentos, organización y régimen jurídico de las administraciones públicas (2019) Dykinson S.L y el Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015

impugnar un acto, por el transcurso de los plazos o no poder optar a determinado tratamiento por la falta de información adecuada, que es la administración la responsable de proporcionarla. (*ampliar este punto, más info)

3.1.2.1.2 Lesión económicamente evaluable

Por otro lado, la lesión debe ser evaluable económicamente, es decir la lesión tiene que poder ser cuantificada a lo largo del procedimiento.

Esta cuantificación, amparándose bajo el artículo 1106 del Código Civil, debe incluir tanto el daño emergente, el lucro cesante y en algunos casos cuando proceda el daño moral.

La jurisprudencia en numerosas sentencias como por ejemplo, SSTS de 17 de julio de 2012[22], ha llegado a considerar debido a la redacción tan amplia del artículo que la indemnización debe incluir toda la diferencia entre la actual situación de su patrimonio y la que tendría de no haberse realizado el hecho dañoso, comprendiendo en su plenitud las consecuencias del acto lesivo, por cuanto el resarcimiento tiene por finalidad volver el patrimonio afectado a la disposición en que se encontraría de no haber mediado el acto ilícito.

Esto no significa que solo se consideren económicamente evaluables aquellos daños materiales, y surge una especial dificultad para valorar económicamente aquellas lesiones corporales. Para ello, existen baremos para poder evaluarlos, el baremo que suelen aplicar los Tribunales es aquel fijado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor[23].

Estos baremos fijados con la finalidad de facilitar la cuantificación de las indemnizaciones, encuentran su fundamento 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. [24]

Por otro lado, también surgen algunas dificultades relativas a la cuantificación del daño moral, pues este está incluido en la posible indemnización, pero no es una

[22] Tanto la sentencia como el manual https://www-tirantonline-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/show/9788410568037

[23] Tanto el real decreto como el manual https://www-tirantonline-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/show/9788410568037

[24] 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.

daño o lesión palpable. Este daño es de difícil determinación -*pretium doloris*-[25] y siempre poseerá un carácter subjetivo por parte del Tribunal que bajo su propio criterio tendrá que poner un "precio" por ejemplo, a la imagen pública de una persona.

3.1.2.1.3 Lesión individualizada y antijurídica

Otra característica de la lesión es que esta se produzca de forma individualizada, entendiendo el término individualidad como que se produzca a una sola persona o a un grupo de personas, pero que no sea un daño general que se produce a la sociedad. Esta característica es importante debido a que la sociedad tiene el deber de soportar algunos daños por distintas razones como puede ser el corte de paso de una calle porque se está celebrando una manifestación. En este caso, no se tiene derecho a reclamar ninguna indemnización y no se puede considerar que haya responsabilidad patrimonial de la Administración, pues los ciudadanos tienen la obligación de soportar esa lesión o el perjuicio que eso les puede suponer, y se puede ver de manera clara que la lesión no es individualizada, sino que afectará a todas las personas que quieran hacer uso de esa vía.

La antijuridicidad de la lesión está íntimamente ligada al deber de soportar el daño de los ciudadanos, y es que consideraremos que un daño es antijuridico cuando el perjudicado sufre un daño que no está obligado a soportar pues no existe razón legal para hacerlo, esto se reflejó principalmente en dos artículos de LRJSP, por un lado en el artículo 32.1 que se indica que no habrá responsabilidad patrimonial cuando el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, y en el artículo 34.1 que se vuelve a recalcar que las lesiones indemnizables solo serán aquellas en las que no existía un deber jurídica de soportar el daño. Es decir, la misma Ley reconoce este deber y elimina la antijuridicidad en esos casos. Y este reconocimiento se puede observar también en otras leyes sectoriales o de ámbito autonómico como puede ser la Ley 1/2015, de 12 de marzo, de Caza de Aragón.

Por lo tanto, el concepto de antijurídica se aleja de la concepción de que sea una actuación dolosa, la actuación u omisión de la Administración no tiene por qué ser

[25] STS DE 20 de febrero de 2012, REC casación 427/2010 https://www-tirantonline-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/show/9788410568037 (PAGINA 130)

doloso o culposa, sino que basta para que se surge el derecho de indemnización con que el particular no tenga el deber jurídico de soportar ese daño.

3.1.2.1.4 Acreditación de la lesión

No solo es necesario que la lesión sea efectiva, sino que esa lesión tiene que ser acreditada de modo que se exige que quien alegue haber sufrido el daño posee la carga de la prueba, esto se refleja en el artículo 217 de la LEC[26], en concreto en el punto 2, *"Corresponde al actor y al demandado reconviniente la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda y de la reconvención."*

De modo que cuando un sujeto inicie un procedimiento para reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial de la administración, deberá ser capaz de demostrar no solo que esa lesión se ha producido sino que además debe demostrar que cumple con los requisitos que establece el artículo 32 LRJSP, en su punto primero y segundo, lesión consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo fuerza mayor o existencia de deber jurídico de soportar el daño, y que la lesión sea efectiva, evaluable económicamente e individualizada. En algunos sectores, esta carga de la prueba puede ser invertida, y que sea la Administración la encargada de presentar pruebas, como por ejemplo en el ámbito sanitario podemos ver en algunas sentencias como por ejemplo STS de 19 de mayo de 2015, en la que el tribunal sí que reconoce, amparándose en el artículo 217 LEC esa carga de la prueba al demandante, pero matiza, centrándose en el ámbito sanitario, que esta carga podrá ser moderada, teniendo en cuenta el principio de facilidad de la prueba, debido a la complejidad de obtener esas pruebas por parte del ciudadano. Este principio, es aplicable en los procedimientos entre un sujeto y la administración en los cuales la administración tiene en su poder la prueba necesaria para fundamentar la pretensión del demandante, en estos casos, la administración está obligada a presentar ella misma la prueba pese a que no le favorezca y velar por el bien común, pues la negativa a presentar la prueba daría lugar a una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, derecho fundamental, artículo 24 CE.

[26] Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Como se menciona supra, el daño moral es el que más dificultades genera para exigir esta responsabilidad, y es que acreditarlo, debido a su carácter inmaterial, puede resultar una tarea extensa.

Parte de la doctrina considera que el daño moral no precisa de acreditación, pues está sometido al arbitrio de los jueces y debe darse por correcto, ejemplo de ello es la sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de mayo de 2002[27] en que el tribunal expresa textualmente "ese daño moral, calvario en nuestro lenguaje corriente, cuya existencia no necesita prueba alguna y ha de presumirse como cierto". Pero la parte mayoritaria sostiene la necesidad de esta acreditación, como se puede observar en la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo Nº2 de Pamplona, de 26 de octubre de 2020, en la cual se recalca la necesidad de que esos daños morales se acrediten, cito textualmente "los daños morales derivados del retraso en el ingreso de la recurrente en la Policía Foral, resulta factible, es decir, se trata de una secuencia de hechos que pueden dar lugar a un daño moral indemnizable. Pero para ello es preciso que se acredite la realidad de esos daños morales."

3.1.2.2 Relación de causalidad

Para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración respecto alguna lesión o daño, debe haber un nexo o unión entre el daño producido al sujeto y la acción de la Administración.

En el artículo 32.1 LRJSP, se especifica que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones de toda lesión, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Por tanto, para que la Administración se haga responsable el daño se requiere que haya una acción por su parte, sin importar si esa acción entra dentro del funcionamiento normal o no, lo que simplifica mucho la identificación pues la línea entre el funcionamiento normal o anormal de un órgano de la administración puede ser difusa en algunas ocasiones.

---

[27] https://soluciones-aranzadilaley-es.eu1.proxy.openathens.net/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEADWOT0_DMAzFP81yqYTSCY1yyGWtJnVCG9ofrshtvC4iTUKcjJVPj6HiYNlPz_b7fWaM0wnvSUWk4B1BZ6zRoIsAKZrROwO2ME7j6Mw39Ma7QsMiS3kpfTH6yG6IGTsQNDnvplGdWIoEHaly8dRXXM8C-pTBNr5X5e9sbniCjmcfNcb1pKSgq__awc0MkDhjDXH-Y7RW27OUsiyrSq6W4oaReEG9mQFdQjFEn8PG2ISxgQSq3jfv2_OhPTZtXbf73WL5yNerTSsIIfbXVxhQvRhKcEDKNoH29AAU7sK6DwY8_m3N4fPFOqfEgV1ysyd6y53DsAaLTv-jQgh2OniLNOvgif_lkTFbVwNzElolfwA0E5DJcgEAAA==WKE

En definitiva, la Administración será responsable de los daños ocasionados por su actuación, pero no será imputable a esta los daños que deriven de la titularidad de su bienes o sucesos accidentales que tengan lugar en lugares de propiedad pública pero que pudiesen haber ocurrido en cualquier otro lugar.

Con el objetivo de facilitar la distinción de este nexo causal, la doctrina ha estudiado varias teorías.

En primer lugar, nos encontramos con la teoría de la causalidad exclusiva. Esta teoría fue la que un inicio regio en la jurisprudencia y siguiendo esta, solo existiría la relación de causalidad cuando el daño haya sido producido único y exclusivamente por un acto de la administración , es decir la única razón por la que se ha producido ese daño es una actividad de la Administración Pública, en caso de que haya tenido lugar alguna acción del sujeto o de un tercero que haya incidido de cualquier forma al resultado, se desestimaría la responsabilidad patrimonial.

Esta teoría se puede observar en la Sentencia del Tribunal Supremo del 2 de febrero de 1980[28], cuando el Tribunal recalca "de la relación causal entendida como relación directa, inmediata y exclusiva", es esta última palabra la que distingue esta teoría y esta corriente jurisprudencial de las otras dos que se analizan a continuación.

En segundo lugar, la teoría de la equivalencia de condiciones, según esta teoría es relevante cualquier acontecimiento que incida de cierta forma en la producción del resultado dañino.

Con frecuencia cuando se produce una lesión es consecuencia no solo de una actividad realizada por parte de la Administración Pública, sino que existe una pluralidad de causas. Esta teoría otorga la misma relevancia a cada acontecimiento que se haya producido en la realización del daño, no distingue si una u otra ha sido más determinante para conseguir el resultado, y todos los participantes en cada acto llevado a cabo será responsable y tendrá la obligación de indemnizar al sujeto lesionado.

[28] https://soluciones-aranzadilaley-es.eu1.proxy.openathens.net/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEADWOTWvDMAyGf019KYwklK49-LAmK6SHdvRjsNNQbJGaubYn2Vnz7-c1TCAkIb16n--ENJ7xHqWCxGCNBj3Hu7KJzQBzQg7eMXRm2gSIZG7eGbCCR-fdeJNnSigidCzL2bNa5VwLUDGBbbyS1V9vBjxDJ0vhSSNtRlkIvvqfPQymh2i82wBNf4zWcncpimJdLhdlVYkBifOBfDc9uoiiJ5_C1tiI1EAEWR-az93l2J6atq7bw35WLbJ6uW0zx8fryzHP80eU61V2RSB1fYMe5S6R4UBJo1MGnoDDXVj3lZlPj6OJZxJsUoyZoYtu2gllc83-WINFp__pIQQ7Hr1FnubgOf9Lt0zeuhoyOqOVxS_rNvxkdQEAAA==WKE

Por último, la teoría de la causalidad adecuada. Esta teoría es un punto intermedio entre las dos anteriores ya que sí que admite que algún acontecimiento ha podido incidir en el resultado, pero solo tendrá en cuenta el hecho que se considere idóneo para producir el daño según la experiencia común.

Por tanto, para identificar quien será responsable y tendrá la obligación de indemnizar al afectado, se determinará cual ha sido el hecho que ha provocado de forma más evidentemente, más idóneamente, el resultado, y el sujeto que haya realizado ese hecho, sea un tercero, la Administración o el propio sujeto lesionado, será el responsable del daño. [29]

Una vez acreditada la existencia de esa relación de causalidad entre el daño y la actividad de la Administración Pública, puede ocurrir que se determine que no ha sido esta la única responsable de que se haya producido el daño y es en estos casos cuando se acude a la doctrina de concurrencia de culpas.

Como ya no está en uso la teoría de la causalidad exclusiva, y pese a que, por ejemplo, el lesionado tenga cierta culpa del resultado, la Administración no queda eximida de su responsabilidad, pero si hay que realizar una división de esa responsabilidad y de la correspondiente indemnización, vinculada a la parte de responsabilidad que se le atribuya al lesionado o a un tercero.

También puede ocurrir que la concurrencia de culpas tenga lugar entre varias Administraciones Públicas, y en este caso depende de si las Administraciones afectadas actúan de forma conjunta o no. En el caso de que actúen de manera conjunta, primará la regla de la solidaridad. Y en el segundo caso, es un poco más complejo y será cada Administración quien fije los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención.

La relación de causalidad en supuestos de omisión de la administración, es decir, hay supuestos en los que existe responsabilidad patrimonial de la Administración debido a la inactividad de esta, siempre y cuando esta inactividad se produzca cuando la Administración tuviese la obligación de actuar o de realizar alguna acción en concreto, en definitiva, la Administración este incumpliendo con su deber en la prestación de algún servicio.

[29] Página web que he usado: https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4458-la-responsabilidad-patrimonial-de-la-administracion-analisis-jurisprudencial/