



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

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

Marzo, 2025

LISTADO DE ABREVIATURAS

LJCA:	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LPACAP:	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRJSP:	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
TS:	Tribunal Supremo
TSJ:	Tribunal Superior de Justicia
Arts.:	Artículos
CE:	Constitución Español
ADIF:	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
AGE:	Administración General del Estado
IBID:	Referencia a la cita inmediatamente interior

RESUMEN:

El régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública se regula en la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015. Durante el presente trabajo se analiza el concepto de Administración Pública y el concepto actual de Sector Público, estudiando las particularidades de cada tipo de ente que lo compone.

Por otro lado, se estudia el marco conceptual de la responsabilidad patrimonial y los presupuestos necesarios para que un sujeto pueda reclamar la indemnización correspondiente a la Administración.

Por último, mediante el análisis jurisprudencial, se muestra las complejidades que existen cuando la responsabilidad patrimonial se reclama a un ente instrumental sometido a Derecho Privado.

PALABRAS CLAVE:

Responsabilidad Patrimonial, relación de causalidad, Deber de soportar, conflicto jurisdiccional, Sector Público Institucional, Entidades instrumentales de derecho privado.

ABSTRACT:

The patrimonial liability regime of the Public Administration is regulated by Law 39/2015 and Law 40/2015. This paper analyzes the concept of Public Administration and the current concept of the Public Sector, studying the specificities of each type of entity within it.

Furthermore, it examines the conceptual framework of patrimonial liability and the conditions necessary for a subject to claim the corresponding compensation from the Administration.

Finally, through a jurisprudential analysis of two cases, it demonstrates the complexities that arise when patrimonial liability is claimed from an instrumental entity subject to Private Law.

KEY WORDS:

Patrimonial Responsibility, causal relationship, Duty to support, jurisdictional conflict, Institutional Public Sector, Instrumental entities under private law.

<i>I.INTRODUCCIÓN</i>	5
<i>II.CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</i>	6
2.1 Introducción al concepto de Administración Pública.....	6
2.2 Evolución histórica de la Administración Pública.....	6
<i>III. EL SECTOR PÚBLICO</i>	8
3.1 Concepto de Sector Público	8
3.2 El Sector Público Institucional	11
3.3 Los Organismos Públicos estatales	13
3.3.1 Los Organismos autónomos estatales	14
3.3.2 Las Entidades Públicas Empresariales	15
3.3.3 Las Agencias Estatales.....	16
3.4 Las sociedades mercantiles estatales	17
3.5 Las fundaciones del Sector Público Estatal	19
3.6 La responsabilidad patrimonial de las entidades instrumentales de Derecho Privado	20
<i>IV. MARCO CONCEPTUAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL</i>	22
4.1 Definición y elementos de la responsabilidad patrimonial	22
4.1.1 Concepto básico de la responsabilidad patrimonial de la Administración	22
4.1.2 Presupuestos de la responsabilidad patrimonial:.....	24
4.1.2.1 La lesión como presupuesto necesario:	25
4.1.2.1.1 Lesión efectiva	25
4.1.2.1.2 Lesión económicamente evaluable	26
4.1.2.1.3 Lesión individualizada y antijurídica.....	27
4.1.2.1.4 Acreditación de la lesión	28
4.1.2.2 Relación de causalidad.....	30
4.1.2.3 La fuerza mayor como causa de exoneración de la responsabilidad	32
4.2 Principios generales que rigen la responsabilidad patrimonial de la Administración	35
<i>V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL</i>	36
5.1 Jurisdicción competente para los procesos contra entidades instrumentales de derecho privado	36
5.2 La indemnización	40
5.2.1 Legitimación	40
5.2.2 Plazo y prescripción del derecho a indemnización	41
5.2.3 Extensión de la indemnización	42
<i>VI. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE CASOS PRÁCTICOS</i>	43
6.1 Caso I.....	43
6.2 Caso II	47
6.3 Caso III.....	49
<i>VII. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN PERSONAL</i>	52
<i>VIII. BIBLIOGRAFÍA</i>	55

I.INTRODUCCIÓN

En el artículo 106.2 de la Constitución Española se consagra el principio de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y se establece que un sujeto tendrá el derecho de ser indemnizado cuando una actuación de la Administración le provoque un daño, siempre y cuando se cumplan los presupuestos necesarios que se estudiarán en el trabajo.

Este artículo, en la actualidad, se encuentra desarrollado por dos leyes, por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el presente trabajo se analizará la aparición de un concepto más amplio de Sector Público y las consecuencias jurídicas que esta amplitud supone en la responsabilidad patrimonial, es decir el régimen de responsabilidad patrimonial aplicable no solo a las Administraciones tradicionales, sino a los entes instrumentales de derecho público y privado teniendo en cuenta que gestionan servicios públicos.

Se realiza un estudio doctrinal, jurisprudencial y normativo con el fin de conocer en su totalidad las complejidades que se originan de esta nueva realidad de gestión de servicios públicos.

En definitiva, este trabajo busca contribuir al debate académico y práctico sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, ofreciendo una visión actualizada y crítica que permita comprender mejor su alcance y limitaciones en el marco del moderno concepto de Sector Público.

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, para determinar a qué 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” (Valdivia, 2018).

Pese a que dogmáticamente existen numerosas definiciones de Administración Pública dependiendo del enfoque, en el manual de Derecho Administrativo, Ricardo Rivera 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.” (Rivero Ortega, 2018)

La Administración Pública posee personalidad jurídica y eso es un elemento clave para que pueda desarrollar su labor adecuadamente, pues gozan de una auténtica autonomía de gestión.

2.2 Evolución histórica de la Administración Pública

El origen de la sociedad genera una clara necesidad de la Administración Pública *-ubi societas, ibi ius-* ya que como define la RAE, la sociedad es un “conjunto de personas, pueblos o naciones que conviven bajo normas comunes” (Real Academia Española, s.f.), por lo tanto, debe existir un sistema que regule las relaciones entre los individuos de la sociedad para asegurar una sociedad pacífica, armoniosa y justa, y organizar la satisfacción de sus necesidades, que son la defensa, supervivencia, cuidado, prosperidad compartida.

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 Brañoseira (824) se recogen concesiones de la nobleza a los montañeses que muchos juristas consideran como el principio de un intento de administración de la sociedad. Pero no es hasta el final de la Revolución Francesa cuando se fecha el inicio de un Derecho propio administrativo.

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.

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.

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 40/2015¹ y la Ley 39/2015², 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 19/2013³ con el objetivo de que, 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.

III. EL SECTOR PÚBLICO

3.1 Concepto de Sector Público

En el ordenamiento jurídico, no encontramos una definición exacta del término Sector Público, pero sí que en numerosas leyes podemos encontrar qué entidades o instituciones forman el Sector Público.

De entrada, nos remontamos a la Ley General Presupuestaria⁴ que tiene por objeto el control financiero del Sector Público y que nos da una primera aproximación al concepto. En su artículo segundo, desarrolla qué forma parte del Sector Público estatal, incluyendo en este tanto la Administración General del Estado como el Sector Público Institucional estatal.

Más adelante, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, dedica algunos de sus preceptos a determinar qué organismos o instituciones forman el Sector

¹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 2 de octubre de 2015).

² Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2 de octubre de 2015).

³ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (BOE 10 de diciembre de 2013).

⁴ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE 27 de noviembre de 2003).

Público inspirándose en la Ley General Presupuestaria. Como se recoge en la exposición de motivos, en este caso la Ley distingue tres categorías de sujetos: Administraciones Públicas; entes del Sector Público que, no teniendo carácter de Administración Pública, están sujetos a la Directiva 2004/18⁵; y entes del Sector Público que no son Administraciones Públicas ni están sometidos a esta Directiva.

Esta Directiva 2004/18/CE, regulaba la contratación pública de los estados miembros para garantizar que la actuación fuese transparente, justa y sometida siempre al ordenamiento jurídico.

Por ello, estos últimos entes que no son ni Administración Pública ni estaban sometidos a esa directiva, no tenían que seguir estrictamente esta y por lo tanto gozaban de más autonomía en su gestión pese a ser entidades con participación pública, como puede ser por ejemplo Correos y Telégrafos S.A. o Paradores de Turismo de España S.A.

Esta Ley, Ley 30/2007, fue derogada por la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Esta ley se encargó de transponer Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE.

Con estas nuevas directivas, la Unión Europea sustituye la Directiva 2004/18/UE, y pone fin a un proceso de revisión de la contratación pública, que ha sido un pilar fundamental en la «Estrategia Europa 2020», que tiene como uno de los objetivos principales lograr una mayor eficiencia económica en la contratación pública y a su vez posibilitar que los poderes públicos hagan uso de la contratación pública para apoyar a distintos objetivos sociales comunes, garantizando siempre la seguridad jurídica.

Es en esta última Ley, vigente en la actualidad, donde encontramos la enumeración más completa de las entidades que conforman el Sector Público, en el artículo tercero:

“a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local.

b) Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social.

⁵ Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DOUE 30 de abril de 2004).

c) Los Organismos Autónomos, las Universidades Públicas y las autoridades administrativas independientes.

d) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la legislación de régimen local, así como los consorcios regulados por la legislación aduanera.

e) Las fundaciones públicas. A efectos de esta Ley, se entenderá por fundaciones públicas aquellas que reúnan alguno de los siguientes requisitos:

1.º Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.

2.º Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público con carácter permanente.

3.º Que la mayoría de los derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público.

f) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

g) Las Entidades Públicas Empresariales a las que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo.

h) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a), b), c), d), e), g) y h) del presente apartado sea superior al 50 por 100, o en los casos en que sin superar ese porcentaje, se encuentre respecto de las referidas entidades en el supuesto previsto en el artículo 5 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre.

i) Los fondos sin personalidad jurídica.

j) Cualesquiera entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

k) Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores.

l) A los efectos de esta Ley, se entiende que también forman parte del sector público las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco en lo que respecta a su actividad de contratación. ⁶”

Por último, en la LRJSP, en el artículo 2, se aclaró de manera más sintetizada que forma el Sector Público, que son las Administraciones Públicas, cualquier organismo público o entidad de derecho público que esté vinculada o depende de una Administración Pública; las entidades de Derecho Privado que estén vinculadas o dependan de una Administración Pública y las Universidades Públicas.

En conclusión, el Sector Público es el conjunto de organismos administrativos del Estado, lo que implica que son todos los organismos públicos, es decir que pertenece al Estado como mínimo un 50% del organismo. Mediante estos organismos, el Estado lleva a cabo muchas de sus actuaciones y prestan servicios básicos y esenciales.

Por lo tanto, el Estado se asegura de que la ciudadanía pueda gozar de una serie de bienes y servicios ,que se consideran esenciales en un estado de bienestar, y por ello debe garantizar, y sobre todo debe posibilitar el acceso equitativo de todos los individuos.

3.2 El Sector Público Institucional

El Sector Público institucional o Administración institucional se puede definir como el conjunto de entes públicos secundarios, organizaciones de que se sirven los Entes

⁶ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOE 9 de noviembre de 2017).

territoriales y que se encargan de llevar a cabo determinadas funciones atribuidas a la Administración Pública (Parada, 2012).

Respecto a la composición del Sector Público Institucional estatal se desarrolla en el artículo 84 de la LRJSP.

En definitiva, son los órganos que crea la Administración para mejorar la prestación de un servicio en concreto, este fenómeno se llama “descentralización funcional”, se trata de una distribución interna de los órganos públicos, debido a que, por razones técnicas, de especialización y de eficiencia, un órgano administrativo decide transferir ese deber y poder de prestar un servicio en concreto a otro órgano público que se centra en prestar el servicio de la forma más adecuada posible.

Las primeras muestras de Administración Institucional se pueden observar desde las Monarquías absolutas con las fundaciones reales. Por otro lado, también se crearon las fábricas reales, precedente claro de las que hoy se denominan empresas públicas con fines de interés general.

Estos entes públicos secundarios se caracterizan principalmente por una serie de rasgos.

En primer lugar, son personas jurídicas públicas diferenciadas, es decir pese a depender de un Ente territorial y estar vinculado a este, goza de personalidad jurídica propia.

En segundo lugar, al ser organismos públicos, se deben regir por el derecho administrativo total o parcialmente, ya que en ocasiones se rigen por sus propias disposiciones normativas.

A su vez, la relación entre el ente institucional y el ente administrativo del que depende es una relación de tutela, no de jerarquía, es decir la Administración tiene la obligación de supervisar que la actuación del ente se ajuste a lo establecido en la creación de este.

Por último, como se menciona supra, la creación se basa en la especialización, por lo tanto, las competencias del ente se basan en esa especialización y no en la territorialidad, el ente tendrá las competencias necesarias para conseguir el fin concreto, que se determine en la legislación, que fundamenta su creación.

El capítulo I de la LRJSP regula el Sector Público Institucional, y en su primer artículo, artículo 81 se desarrollan los principios generales que deber regir cada actuación de los órganos públicos.

Estos principios son, el principio de legalidad, de eficiencia, de estabilidad presupuestaria, de sostenibilidad y de transparencia en su gestión; principios que rigen también las actuaciones de la propia Administración Pública y que son esenciales para un uso adecuado del poder administrativo.

En este mismo artículo, también se recoge que la Administración Pública de la que dependa cada órgano deberá establecer un sistema de supervisión continua de las entidades para acreditar que sigue existiendo la necesidad que fundamentó la creación del ente y que se sigue cumpliendo con la sostenibilidad financiera.

Se completa este, con el artículo 85, que regula el control de eficacia y supervisión continua, en el cual se establece la necesidad de un plan de actuación por parte de la Administración a la entidad que contenga las líneas estratégicas a seguir y este se revisará y actualizará cada 3 años.

Se establece también, en el artículo 82, la obligación de registro en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, un registro público que garantiza la información pública y la ordenación de todas las entidades que integran el Sector Público Institucional y la inscripción se realizará cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 83.

Por último, mencionar que se establece la posibilidad de transformación de las entidades para adoptar la naturaleza jurídica de otra de estas, es decir cualquier órgano autónomo, entidad pública empresarial, agencia estatal, sociedad mercantil estatal o fundación pública puede cambiar su naturaleza jurídica por otra de las mencionadas.

3.3 Los Organismos Públicos estatales

Los organismos públicos estatales se regulan en el capítulo III de la LRJSP, en el artículo 88 se define estos como “organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, bien directamente o bien a través de otro organismo

público, los creados para la realización de actividades administrativas, sean de fomento, prestación o gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público”. Estos organismos tienen personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propias.

A su vez, tendrá las potestades administrativas necesarias para el fin que se le haya atribuido.

Dentro de los organismos públicos estatales diferenciamos, los organismos autónomos estatales, las entidades públicas empresariales y las agencias estatales.

3.3.1 Los Organismos autónomos estatales

Regulados en la sección 2ª del Capítulo III, se define estos en el artículo 98, como las “entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública”.

Estos órganos, como su propio nombre indica, son estatales y por ello dependen de la Administración General del Estado así que como hemos visto en el punto 4.2, será esta la encargada de establecer un plan estratégico, evaluar los distintos resultados del órgano y llevar a cabo el control de supervisión y de eficacia.

Respecto a su régimen jurídico, es ciertamente amplio, se regirán por la propia ley de creación del órgano, los estatutos de este, por la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, por el Decreto 3/2011, por la Ley 33/2003, por el resto de las normas de derecho administrativo y a falta de norma, se aplicará el derecho común.

Una de las características importante es el patrimonio propio debido a ello, el artículo 101 de la LRJSP regula el régimen económico - financiero y patrimonial. Se determina que el patrimonio, al ser propio, estará integrado por el conjunto de bienes y derechos que sean titularidad del órgano. En el punto 2, se enumera de donde podrán provenir los recursos económicos del órgano ya que al tener un patrimonio diferenciado de la Administración General debe tener otras fuentes. Estas fuentes son:

- a) Los bienes y valores que constituyen su patrimonio.*
- b) Los productos y rentas de dicho patrimonio.*
- c) Las consignaciones específicas que tuvieren asignadas en los presupuestos generales del Estado.*

- d) Las transferencias corrientes o de capital que procedan de la Administración o entidades públicas.*
- e) Las donaciones, legados, patrocinios y otras aportaciones de entidades privadas y de particulares.*
- f) Cualquier otro recurso que estén autorizados a percibir, según las disposiciones por las que se rijan o que pudieran serles atribuidos.”*

Su forma de financiación principal suele ser los Presupuestos Generales del Estado. Por último, la gestión del patrimonio, bienes y derechos propios del órgano tendrá que ser ejercida cumpliendo con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.

Un ejemplo de este tipo de organismos autónomos estatales es el Instituto Nacional de Administración Pública, que es responsable de desarrollar y ejecutar las políticas de selección y de formación de los empleados públicos.

3.3.2 Las Entidades Públicas Empresariales

Otra forma de organismo público estatal son las entidades públicas empresariales, reguladas en la sección 3ª, y definidas como aquellas “entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que se financian con ingresos de mercado, a excepción de aquellas que tengan la condición o reúnan los requisitos para ser declaradas medio propio personificado de conformidad con la Ley de Contratos del Sector Público y que junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptible de contraprestación.”

La principal característica diferenciadora de estas entidades es que, siendo organismos públicos con personalidad jurídica, tienen su mayor fuente de ingresos en el mercado, es decir prestan servicios o producen bienes en régimen de mercado, y se financian de estos resultados, al contrario que los organismos autónomos estatales que, como hemos visto, su mayor fuente de financiación son los Presupuestos Generales del Estado, debido a esto, las entidades públicas empresariales tienen mayor flexibilidad en su gestión.

En cuanto a la dependencia, estas entidades dependen de la Administración General del Estado o de un organismo autónomo que esté vinculado o dependa de la Administración, es decir, puede darse el caso en que, un organismo autónomo que depende de la

Administración General del Estado sea el responsable de dirigir los planes estratégicos y los controles de eficacia y supervisión de una entidad pública empresarial.

Las entidades públicas empresariales se registrarán por el Derecho Privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en las disposiciones nombradas anteriormente en el régimen jurídico de los organismos autónomos estatales.

Como se puede observar, estas entidades están más incorporadas al mercado y por eso se registrarán por el Derecho Privado, también, se especifica en el artículo 105 de la LRJSP, que las potestades atribuidas a las entidades solo podrán ser ejercidas por los órganos de las entidades que los estatutos de la propia entidad establezca; y que en todo caso los órganos de estas entidades no son asimilables con los órganos de la Administración General del Estado.

Por último, respecto al régimen económico y patrimonial, como hemos mencionado se financiarán de los ingresos obtenidos de sus operaciones, pero se establece también la posibilidad de que excepcionalmente puedan recibir ingresos de los Presupuestos Generales del Estado; transferencias corrientes o de capital de Administraciones u otras entidades públicas y donaciones, legados, patrocinios y otras aportaciones de entidades privadas y particulares.

Uno de los casos más conocidos de entidad pública empresarial es Renfe-Operadora, que es la empresa pública principal de transporte ferroviario tanto de pasajeros como de mercancías. Es una entidad que depende del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

3.3.3 Las Agencias Estatales

Las Agencias Estatales, según el artículo 108 bis de la LRJSP, "son entidades de derecho público dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía de gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias."

Estos órganos cuentan con una gran autonomía de gestión y se rigen por la Ley 40/2015, por su propio estatuto y por las normas de derecho administrativo.

En cuanto al régimen económico financiero, el artículo 108 quinquies de la LRJSP, establece que se podrán financiar a través de varias fuentes, principalmente mediante los Presupuestos Generales del Estado, mediante los ingresos propios que obtengan como contraprestación a su actividad, con la enajenación o rendimiento de sus bienes y valores o por ingresos de personas físicas, donaciones o herencias.

Para establecer los ingresos que necesitará la Agencia Estatal de los Presupuestos Generales del Estado, se establece la obligación de que el Consejo Rector elabore y apruebe un anteproyecto presupuestario que tendrá que remitir al Ministerio de adscripción para que este lo analice y lo apruebe.

Un ejemplo de este tipo de órgano es la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), que se encarga de prestar los servicios meteorológicos que sean competencia del Estado, está adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica.

3.4 Las sociedades mercantiles estatales

El legislador dedica el capítulo V de la LRJSP a regular las sociedades mercantiles estatales, en el artículo 111 se recoge la definición que considera sociedad mercantil estatal toda aquella sociedad mercantil sobre la que el estado ejerza control, se considera control cuando el Estado participe, mediante la Administración General del Estado o alguna de las demás entidades del Sector Público Institucional en un porcentaje superior al 50 por 100 o en el caso en que la sociedad mercantil cumpla con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, es decir la Administración tiene un control ya puede ser por el dominio directo o indirecto del capital social, pertenezca a un grupo empresarial en el que participe mayoritariamente la AGE o tenga capacidad de decisión en los órganos sociales de la sociedad.

Estas sociedades, al ser sociedades mercantiles, se rigen por el Derecho Privado, pero al ser mayoritariamente propiedad del estado, sufren algunas especialidades, por ejemplo, su régimen jurídico será la Ley 40/2015, la Ley 33/2003 de 3 de noviembre y por el

ordenamiento jurídico privado, salvo algunas materias como la normativa presupuestaria o de personal o de contratación. Tampoco, gozarán de facultades de autoridad pública. A su vez, en el artículo 112, se establece unos principios rectores, que la Administración General del Estado y las entidades públicas que sean titulares del capital de la sociedad mercantil se tienen que asegurar de que se sigan. Estos principios son la eficiencia, transparencia y buen gobierno, también la sociedad mercantil debe promover las buenas prácticas y códigos de conducta.

Por ese carácter estatal, la creación de una sociedad de este tipo, o la adquisición de las suficientes acciones que provoquen que la sociedad se transforme en una sociedad mercantil estatal, requiere de una serie de garantías, desarrolladas en el artículo 115 de la LRJSP.

Esta debe ser autorizada mediante un acuerdo del Consejo de Ministros, que deberá incluir una propuesta de estatutos y un plan de actuación que contenga las razones que justifican esta creación o adquisición, un análisis jurídico y los objetivos anuales con los respectivos indicadores para medirlos.

También se deberá contar con un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o la intervención General de la Administración del Estado. Una vez creado o adquirida, es habitual que en ese acuerdo de creación el Consejo de Ministros designe que Ministerio ostentará la tutela funcional de la sociedad mercantil estatal. Pero en el caso de que no se haga esta atribución, automáticamente la tutela funcional de la sociedad corresponderá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el cual tendrá que ejercer las funciones de supervisión, el control de eficacia, asegurar que están cumpliendo las líneas de actuación estratégica y establecerá las prioridades de la sociedad mercantil estatal.

Y, por último, respecto al régimen presupuestario, estas sociedades deberán cada año elaborar un presupuesto de explotación y capital junto con un plan de actuación que formará parte del Programa Plurianual, que se integra en el Presupuesto General del Estado. Para la gestión y control financiero tendrá competencias tanto el Tribunal de Cuentas como la Intervención General de la Administración del Estado.

3.5 Las fundaciones del Sector Público Estatal

Las fundaciones públicas se regulan en el Capítulo VII de la LRJSP, se consideran fundaciones públicas todas aquellas fundaciones que cumplan uno de los tres requisitos que establece el artículo 128.

El primer requisito es que, inicialmente o con posterioridad, la Administración General del Estado o alguno de los órganos del Sector Público Institucional realicen una aportación mayoritaria.

En segundo lugar, que el patrimonio de una fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos de la Administración General del Estado o cualquiera de los órganos del Sector Público Institucional.

El último requisito es que, en el patronato la mayoría de los derechos de voto sean de representantes de la Administración General del Estado o de alguna de los órganos del Sector Público Institucional.

La principal característica de una fundación es que las actividades que se realicen sean sin ánimo de lucro y para el cumplimiento de fines de interés general.

El régimen jurídico de estas fundaciones será la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, junto con la Ley 40/2015, ya que al ser una fundación estatal se rige por muchas disposiciones comunes a todas las fundaciones, y en algunas materias por el régimen establecido para el Sector Público, pese a esto se tendrá en cuenta el ordenamiento jurídico privado.

La creación de estas fundaciones requiere que se presente un anteproyecto de ley al Consejo de Ministros acompañado de una propuesta de estatutos y del plan de actuación, también deberá incluir los fines de la fundación y los recursos económicos con los que le dotará la Administración. Esos estatutos deberán ser aprobados por Real Decreto de Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio que ejerza el protectorado, que será el ministerio que posea las competencias relativas a la fundación.

En los mismos estatutos se establecerá a que Administración Pública estará adscrita la fundación y en caso de que no se especifique, el artículo 129 de la LRJSP, establece una serie de criterios que automáticamente establecerán la Administración a la que queda adscrita, y en caso de que ninguno de los criterios aplique, quedará adscrita a la Administración General del Estado, y si esta no participa a la Administración que decida su patronato.

Por último, las fundaciones del Sector Público estatal deben elaborar anualmente un presupuesto de explotación y capital que se integrará al Presupuesto General del Estado; y la competencia del control será del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General de la Administración del Estado.

3.6 La responsabilidad patrimonial de las entidades instrumentales de Derecho Privado

En este punto, nos centraremos en analizar la responsabilidad patrimonial de las entidades instrumentales de Derecho Privado, pues al ser un mecanismo de la Administración Pública pero estar sometida al derecho privado, se puede observar algunas particularidades.

La responsabilidad patrimonial de estas entidades también se vio afectado por la entrada en vigor de la LPAC y LRJSP, así que para comenzar vamos a analizar cuál era la situación concreta con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya derogada.

En su artículo 144 de la LRJPAC se recogía que “cuando las Administraciones públicas actúen en relaciones del derecho privado, responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la actuación de este, actos propios de la Administración bajo cuyo servicio se encuentre”. Es decir, ya existía una responsabilidad directa, cuando un ente instrumental incurriese en responsabilidad patrimonial, la Administración Pública de la que depende será responsable de resarcir ese daño o lesión.

En la legislación actual, encontramos al artículo 35, encargado de sustituir el derogado artículo 144 de la LRJPAC, titulado Responsabilidad de Derecho Privado el cual

determina que “Cuando las Administraciones Públicas actúen, directamente o a través de una entidad de derecho privado, en relaciones de esta naturaleza, su responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y siguientes, incluso cuando concurra con sujetos de derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración a la entidad que cubra su responsabilidad”.

Mediante este artículo, el legislador amplía completamente la responsabilidad patrimonial de las entidades instrumentales de Derecho Privado y le otorga el mismo procedimiento y requisitos que existen cuando incurre en responsabilidad patrimonial la propia Administración Pública, por lo tanto, se extiende la responsabilidad patrimonial de la Administración no solo cuando esta actúe directamente sino también cuando su actuación se realice a través de entidades instrumentales de Derecho Privado.

En este artículo se establece una particularidad, y es que una entidad que, como se ha analizado supra, se rige por el Derecho Privado y que por ello a priori se entendería sometida al régimen de responsabilidad privado o civil, se regirá conforme al régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas previsto en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP.

La cuestión que surge, por tanto, es, si el daño es exigible a la propia entidad privada o si en cambio se deberá acudir a la Administración que tutela a la entidad responsable. Con anterioridad a la Ley 39/2015 y 40/2015, era necesario exigir responsabilidad directamente a la Administración ya que era la única manera de aplicar el régimen de responsabilidad patrimonial público, pero con esta nueva regulación, la propia entidad podría responder por ella misma y quedaría sometida al procedimiento administrativo.

Por ello, como se analiza en el documento de la UAM⁷, en la actualidad hay que diferenciar varios supuestos, aunque recalando siempre que como se establece en el

⁷ Velasco, F. Responsabilidad patrimonial de las sociedades municipales en la nueva LRJSP. *Blog del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid*. 2016.

artículo 35 el régimen será siempre el de Derecho administrativo, por un lado, encontramos el supuesto en que el daño que origina la responsabilidad sea consecuencia inmediata de criterios, directrices, programas o instrucciones de la Administración matriz, que, en este caso, la responsabilidad será de la Administración.

Y, por otro lado, el caso en que el daño sea consecuencia de la propia gestión de la sociedad, que la responsabilidad podrá ser exigida directamente a la sociedad, siguiendo el régimen contemplado en la LRJSP y siendo responsable de la satisfacción de la correspondiente indemnización la propia sociedad con su respectivo patrimonio.

En definitiva, sí, la ley contempla que una sociedad mercantil tramite un procedimiento administrativo.

Debido a esta remisión del artículo 35 de la LRJSP, en el siguiente punto se analiza el marco conceptual tanto de la propia Administración Pública, como de los entes instrumentales del Sector Público Institucional.

IV. MARCO CONCEPTUAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

4.1 Definición y elementos de la responsabilidad patrimonial

4.1.1 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.⁸

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.

⁸ Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE 29 de diciembre de 1978).

El origen de la responsabilidad de la administración está íntimamente ligada al derecho de expropiación forzosa, que 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.⁹

Por ello, la garantía del ciudadano para defenderse de este gran poder que se concede a los órganos administrativos viene recogida desde las primeras Declaraciones de Derechos¹⁰, pero solo se centraban en las posibilidades y consecuencias originadas directamente de esta expropiación, no ha sido hasta 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.

Hasta el año 1992, 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. Y fue en este año, cuando 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 se plasmó fundamentalmente la doctrina que se construyó por la jurisprudencia y el Consejo de Estado en los años anteriores.

A pesar de que la Ley 30/1992¹¹, no es la legislación vigente, muchos de sus preceptos y principios básicos siguen estando 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.

⁹Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. (s.f.). *Observatorio de la justicia y de los abogados: Área procesal administrativa*. <https://web.icam.es/bucket/MONOGRAFICO%20EXPROIACI%C3%93N.pdf>

¹⁰ Burzaco, M., Collado, R. M., Jerez Calderón, J. J., Magide, M., Martínez, C., Rodríguez, B., & Vega, J. I. (2019). *Fundamentos, organización y régimen jurídico de las administraciones públicas* (2ª ed.). Dykinson S.L.

¹¹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE 27 de noviembre de 1992).

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 otro en el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

Pero, en la práctica la responsabilidad patrimonial se encuentra regulada en la Ley 40/2015 por lo que se podría considerar que 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, señaló 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”.¹²

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.

4.1.2 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 cuándo 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 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

¹² Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

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”¹³

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 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”

4.1.2.1 La lesión como presupuesto necesario:¹⁴

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:

4.1.2.1.1 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

¹³ Dictamen 881/2007, de 15 de mayo, del Consejo de Estado [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

¹⁴ Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015, del Consejo de Estado [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

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. A raíz de esto, surgió la doctrina de la pérdida de oportunidad, que establece que en algunos casos sí que una expectativa puede dar lugar a responsabilidad patrimonial siempre y cuando existiese una alta probabilidad de materialización. En la STS 2289/2016¹⁵ se recogen algunos requisitos, estableciendo que tiene que ser una probabilidad seria y objetiva.

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.

Dentro de la jurisprudencia en numerosas sentencias, se puede observar que debido a la redacción tan amplia del artículo, la consideración de 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.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2289/2016, de 1 de junio [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

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.¹⁶

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 un daño o lesión palpable. Este daño es de difícil determinación *-pretium doloris-* 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. (Ortillés Buitrón & Gómez Zamora, 2024, p. 70)

4.1.2.1.3 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 antijurídico 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

¹⁶ 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 23 de septiembre de 2015)

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 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.

4.1.2.1.4 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 LEC¹⁷, en concreto en el punto 2, *“Corresponde al actor y al demandado reconviniendo 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.

¹⁷ Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE 8 de enero de 2000)

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.

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 2002¹⁸ 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 N°2 de Pamplona, de 26 de octubre de 2020¹⁹, en la cual se recalca la necesidad de que esos daños morales se acrediten, cito textualmente “los daños morales derivados del

¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 24 de mayo de 2002, Rec. 629/1998 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

¹⁹ Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N°2 de Pamplona, núm. 223/2020, de 26 de octubre de 2020. [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025

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.”

4.1.2.2 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.

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 sus 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 en un inicio se recogía mayoritariamente 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 1980²⁰, 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.

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.

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.

²⁰ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de lo Contencioso-Administrativo, de 2 de febrero de 1980 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

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, sí que habrá 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.

4.1.2.3 La fuerza mayor como causa de exoneración de la responsabilidad

En diversos preceptos de nuestro ordenamiento jurídico se recalca que en caso de fuerza mayor no habrá lugar a una indemnización por parte de la Administración Pública.

Concretamente el artículo 106.2 de la Constitución Española expresa que *“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.”*

Es decir, recoge este derecho que tiene los particulares frente a posibles daños, pero recalcando la exoneración de esta responsabilidad patrimonial de la Administración cuando tenga lugar algún caso de fuerza mayor.

Por otro lado, en el artículo 32.1 LRJSP, se vuelve a mencionar ,desarrollando el derecho consolidado en la Constitución, que en casos de fuerza mayor se eximirá a la

Administración Pública a indemnizar al particular el posible daño o lesión que haya sufrido.

Pese a no encontrar una definición exacta en ningún precepto del ordenamiento jurídico, podemos definir la fuerza mayor como “la circunstancia exterior, imprevisible o inevitable que afecta el cumplimiento de obligaciones”²¹

Al ser una circunstancia que no depende del sujeto y es inevitable, es liberadora de la responsabilidad tanto contractual como extracontractual.

En el artículo 1105 del Código Civil se expresa que *“nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables.”*

Ese término “nadie” incluye también a los órganos de la Administración Pública, ya que no tendría sentido que la Administración o cualquier sujeto estuviese obligado a indemnizar por los daños que sufriese un tercero, si en estos casos el daño se hubiese producido por un suceso imprevisible o inevitable.

Para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial en casos con sucesos cuestionables, es muy importante conocer la diferencia entre fuerza mayor y caso fortuito, porque como hemos visto supra, la fuerza mayor es causa de exoneración de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pero el caso fortuito no lo es.

Para lograr esta distinción, han surgido diferentes teorías, centrándonos en la doctrina administrativa que caracteriza el caso fortuito principalmente por dos elementos.

Por un lado, el caso fortuito es indeterminado, lo que implica que no está claro si el daño ha sido causa de ese caso fortuito o por otro motivo. Y, el otro elemento es la interioridad que implica que el evento que produce el daño está íntimamente conectado con la actuación de la Administración

Esta doctrina también caracteriza la fuerza mayor con dos elementos.

En primer lugar, la determinación irresistible y en segundo lugar la exterioridad. Podemos ver estos elementos diferenciadores en numerosas sentencias del tribunal, como, por ejemplo en la Sentencia de 13 de diciembre de 2001 de la Sala Tercera de lo Contencioso-

²¹ Conceptos Jurídicos. (s.f.). *Fuerza mayor*. <https://www.conceptosjuridicos.com/fuerza-mayor/>

administrativo el Tribunal Supremo que para determinar si en el caso concreto existía fuerza mayor, da un concepto de esta “ supuesto en el que concurren dos requisitos, a saber: determinación irresistible y exterioridad; indeterminación absolutamente irresistible, en primer lugar, es decir aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; exterioridad, en segundo lugar, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio. En este sentido, por ejemplo, la STS de 23 May. 1986: «Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado»”

En esta sentencia el Tribunal menciona otra sentencia del Tribunal Supremo de 1986 en la que se da una definición de fuerza mayor que ha sido utilizada por numerosos manuales.

A su vez, menciona los dos requisitos para considerar un caso fuerza mayor, en primer lugar, la determinación irresistible, es decir que un evento o suceso sea completamente inevitable, por lo tanto, el evento puede ser previsible siempre y cuando pese a ser previsible no se pueda evitar de ninguna manera, en definitiva, se pone el foco en si existía algún modo de impedir el suceso y no en la previsibilidad.

Y, por otro lado, la exterioridad, que a diferencia de en el caso fortuito, el hecho que provoca el daño o lesión debe ser externo a la actuación administrativa

Una vez claro el concepto de fuerza mayor, es importante que la carga de la prueba la tendrá quien la alegue, que en este caso implica que siempre la Administración cuando alegue la exoneración de la responsabilidad por fuerza mayor tendrá que presentar pruebas que acrediten esta, como indica entre otras, la Sentencia del 14 de abril de 2001 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco “correspondiendo en todo caso a la administración (...) probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial”²²

²² Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, núm. 361/2001, de 14 de abril de 2001, Rec. 4080/1996 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

4.2 Principios generales que rigen la responsabilidad patrimonial de la Administración

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es una clara consecuencia del Estado de Derecho y, en la actualidad es uno de los pilares fundamentales del Derecho Administrativo pues asegura que la actuación administrativa esté sometida al ordenamiento jurídico y que en caso de incumplir este, tenga consecuencias para la Administración y no quede inmune de ese incumplimiento.

La Constitución Española es la encargada de consagrar esta responsabilidad en diversos preceptos como el artículo 106.2 o el artículo 121. Pero es el artículo 32 de la LRJSP, donde se consagran los principios de la responsabilidad patrimonial, que son principalmente 3.

En primer lugar, la responsabilidad es total, abarca la acción de todas las Administraciones Públicas, tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas, como personificaciones públicas, es decir un régimen unitario, amparándose en el artículo 149.1.18 de la CE. Y es un régimen unitario, pues será responsable de las actuaciones de derecho administrativo o en régimen de derecho privado, como se observa en el artículo 35 de la LRJSP.

El siguiente principio esencial es que la responsabilidad ha de ser directa, acabando con la inicial subsidiaridad que existía antiguamente cuando la responsabilidad se exigía inicialmente al funcionario o individuo que hubiese provocado el daño y solo en caso de que no se responsabilizase era la Administración la encargada de indemnizar el daño. Hoy en día, el daño se exige directamente a la Administración, que está obligada a satisfacer la indemnización correspondiente, y que una vez indemnizado podrá emprender acciones contra la persona física que haya causado el daño por dolo, culpa o negligencia grave, como se expresa en el artículo 36 de la LRJSP.

Y, por último, la responsabilidad es objetiva, que significa que como hemos visto previamente la responsabilidad patrimonial existe independientemente si se ha producido por un acto dentro del funcionamiento normal de una Administración, o si se ha producido por el funcionamiento anormal de la Administración, ya que, que sea normal o anormal no puede afectar en los derechos de los individuos de los lesionados.

Por lo tanto, no tiene que haber culpa para que exista esta responsabilidad patrimonial, un acto que está dentro del funcionamiento normal de la Administración puede generar responsabilidad patrimonial, si cumple con el resto de los requisitos, como que produzca un daño efectivo, evaluable económicamente, individualizado, y, sobre todo que se acredite esa relación de causalidad entre el acto y la lesión, como se puede observar en la sentencia de 23 de noviembre de 2010 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña²³, en la que el tribunal aclara “ la responsabilidad patrimonial de la Administración, se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado”

V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

5.1 Jurisdicción competente para los procesos contra entidades instrumentales de derecho privado

Una vez estudiado el régimen de responsabilidad patrimonial al que se someten tanto las Administraciones Públicas como las entidades instrumentales, surge la cuestión de cuál es la jurisdicción competente en los casos en que, el daño que provoca el origen de la responsabilidad patrimonial haya sido provocado por una entidad pública que se rige mayoritariamente por el derecho privado.

Este es uno de los aspectos más controvertidos y las diferentes reformas, no han conseguido unificar y aclarar completamente el criterio que se ha de seguir, y es por eso por lo que podemos encontrar jurisprudencia que sigue distintos criterios y que genera una cierta inseguridad jurídica que se analizará en el último punto del trabajo.

Para dar una respuesta a esta cuestión, partiremos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa²⁴, en esta se determina los

²³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, núm. 1306/2010, de 23 de noviembre de 2010, Rec. 582/2007 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

²⁴ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE 14 de julio de 1998).

procesos judiciales de las Administraciones Públicas y en cuales serán competentes los órganos contencioso-administrativo para su tramitación.

El artículo 1 concreta que, *“Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo”* excluyendo por tanto aquellas actuaciones de las Administraciones Públicas, que, pese a ser esta el sujeto, se rijan por el Derecho Privado.

También en este artículo, en el segundo punto, se enumera qué se entenderá por Administración Pública, sin nombrar tampoco las empresas de Derecho Privado y solo incluye las entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

En definitiva, el legislador determina que serán competentes los tribunales contencioso administrativo de conocer aquellas reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra aquellas entidades que estén sometidas al Derecho Público, cuando estén ejerciendo funciones públicas.

En el caso de entidades que operen bajo el Derecho Privado es importante analizar en cada caso si la entidad estaba actuando *ad imperium*, es decir actuando como una autoridad pública o ejerciendo funciones públicas, porque eso justificará su tramitación por la vía contenciosa administrativo y en el caso de que esté actuando *ad ius privatum*, la jurisdicción competente será la civil.

Por todo esto, las sociedades mercantiles o las fundaciones públicas, que forman parte del Sector Público Institucional, pero que están sometidas al Derecho Privado, son las que presentan las mayores complejidades a la hora de determinar la jurisdicción competente.

Como se expone en el punto 4.4, la regulación general de las sociedades mercantiles, de ámbito estatal, se encuentra en los artículos 111 y siguientes de la LRJSP. En concreto, en el artículo 113 se regula su régimen jurídico que será la LRJSP, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, que regula el Patrimonio de las Administraciones Públicas y por el ordenamiento jurídico privado, salvo materias que le sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación.

Por tanto, estas sociedades se rigen por el Derecho Privado excepto algunas materias, en las que no está incluida la responsabilidad patrimonial.

La razón por la cual hay algunas materias que se rigen por el Derecho Público es puesto que su capital, es todo o en parte público, y al ser dinero público su administración debe contar con las garantías correspondientes a esta categoría, por eso existen distintas limitaciones como por ejemplo en la contratación, debiendo llevar a cabo procesos selectivos y siguiendo las normas de contratación pública.

En esta primera aproximación, al quedar excluida de esta lista la responsabilidad patrimonial, podemos entender que esta al someterse al Derecho Privado, quedará sometida a la jurisdicción civil.

Pero no siempre es así, debido a que estas sociedades mercantiles pueden prestar servicios públicos, servicios que corresponderían a la Administración Pública pero que esta decide prestar a través de empresas por distintas razones de externalización. Por tanto, estas sociedades son las encargadas de prestar un servicio, pero siempre detrás de una sociedad mercantil se encontrará una Administración Pública.

Esta Administración Pública será la que ejerza la tutela sobre la sociedad mercantil, que se regula en el artículo 116 de la LRJSP, en el cual se establece que será el Consejo de Ministros quien podrá atribuir la tutela funcional de la sociedad a un Ministerio, y que en caso de ausencia de distribución corresponderá íntegramente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, así que no existe sociedad mercantil que no cuente con un órgano del que dependa y que se encargará de supervisar tanto la actividad, como la eficacia o las líneas de actuación estratégica.

Por todo esto, el sujeto lesionado por una sociedad mercantil estatal se encuentra frente a tres posibilidades que implican distintas vías judiciales.

Por un lado, el sujeto lesionado puede exigir responsabilidad patrimonial a la Administración de la que depende la sociedad mercantil estatal por los daños causados por esta. En este caso, se tendrá que dirigir a la propia Administración que tutela a la sociedad, ya que es competente para tramitar y resolver mediante acto administrativo, y será cuando considere injusto este acto, cuando deberá recurrirlo frente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la STS 1972/2013²⁵ se condena a la Comunidad de Madrid a indemnizar a un sujeto por un accidente en la estación de metro y el tribunal expresa que “No puede eludirse el régimen específico de la responsabilidad patrimonial por el hecho de que la Administración autonómica se valga de la creación de una sociedad anónima pública en aras de conseguir una mayor eficacia en la prestación del servicio.” Es decir, fundamenta esta responsabilidad de la Administración en que, que la Administración decida crear una sociedad pública para gestionar ese servicio no puede afectar al sujeto lesionado.

Por otro lado, si el sujeto lesionado quiere reclamar la responsabilidad directamente a la sociedad mercantil estatal, como esta no puede dictar actos administrativos que sean susceptibles de revisión por vía contencioso-administrativa, deberá entonces acudir a la vía civil, pero existen todavía dudas, sobre si realmente es adecuada esta vía, ya que como se establece en el artículo 35 de la LRJSP, el régimen exigido a la sociedad será el régimen de responsabilidad patrimonial recogido en los artículos 32 y siguientes de la misma, lo que suscita dudas sobre si sería competente la vía contenciosa administrativa pues no parece muy razonable que esté sujeto a este régimen de responsabilidad pero que se juzgue por la vía civil.

Por último, en el caso de que se exija responsabilidad conjunta, a la administración matriz y a la sociedad, la jurisdicción competente deberá ser la contencioso-administrativa debido a que la LOPJ determina en su artículo 9.4²⁶ que los tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones relativas a la responsabilidad patrimonial cuando la producción del daño por parte de la administración concorra con sujetos privados y el demandante incluya en su demanda tanto a la Administración Pública responsable como a los sujetos privados correspondientes, que en este caso será la sociedad mercantil estatal.

²⁵ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 22 de diciembre de 2014, Rec. 1972/2013 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

²⁶ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE 2 de julio de 1985).

Además, en el siguiente párrafo se amplía que *“También será competente este orden jurisdiccional si las demandas de responsabilidad patrimonial se dirigen, además, contra las personas o entidades públicas o privadas indirectamente responsables de aquéllas.”*

En conclusión, si la responsabilidad se exige únicamente a la sociedad mercantil estatal la jurisdicción competente será en principio la civil, pero en el caso en que se exija responsabilidad tanto a la sociedad mercantil como a la Administración Pública matriz o que solo se exija a esta última, será competente la jurisdicción contencioso-administrativa.

5.2 La indemnización

5.2.1 Legitimación

La legitimación para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública corresponde inicialmente al particular que es destinatario de la acción administrativa que ha provocado el daño, consecuencia de esto es la característica analizada supra de que el daño ha de ser individualizado.

En este punto me gustaría también, analizar la admisión como sujeto legitimado a los herederos de la persona que efectivamente sufrió la lesión. Siguiendo el artículo 659 del CC, que legitima el desplazamiento patrimonial, se debería considerar que este derecho a indemnización forma parte del patrimonio hereditario.

Sin embargo, acudiendo a la jurisprudencia se puede observar sentencias diversas, corrientes más restrictivas y corrientes más amplias, ejemplo de estas últimas puede ser la Sentencia del 6 de octubre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía²⁷ en la que se admite en el caso de responsabilidad patrimonial en el ámbito sanitario reconoce legitimidad a su esposo e hijos.

Por otro lado, con criterio general, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sí que reconoce la legitimidad de los herederos en los casos en los que la acción de responsabilidad patrimonial ya la hubiese ejercitado el afectado antes de su fallecimiento ya que en este

²⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, núm. 943/2017, de 27 de octubre de 2017, Rec. 446/2015 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

caso sin duda el derecho para continuar ese procedimiento forma parte de la masa hereditaria.

Por último, también podemos encontrar jurisprudencia más restrictiva como se puede observar en la Sentencia N°368/2020 de 23 de septiembre de 2021 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 15 de Madrid²⁸ que decide que *“no se puede indemnizar a los herederos del perjudicado por unos daños que ha sufrido y padecido exclusivamente él, ya que, de otro modo, estaríamos desnaturalizando la institución de la responsabilidad patrimonial”*

5.2.2 Plazo y prescripción del derecho a indemnización

En el artículo 67 de la LPACAP se regulan las solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

La norma general es que el procedimiento de responsabilidad patrimonial se podrá presentar siempre y cuando no haya prescrito el derecho a reclamar, y este derecho prescribirá al año de que se haya producido el acto que ocasiona este derecho, o desde que se manifestó el daño ocasionado.

Por otro lado, el legislador contempla otros casos especiales en los que esto puede variar, en primer lugar, si el daño ha sido físico o psíquico el plazo computará desde la curación fundamentado en que a partir de ese momento será cuando el afectado se encontrará en una situación más idónea para comenzar el procedimiento administrativo.

Otra excepción es cuando la responsabilidad surja a raíz de una anulación de un acto o disposición general y es que el plazo se iniciará cuando se haya notificado al afectado la resolución o sentencia definitiva.

Y, por último, cuando el daño es consecuencia de una ley declarado inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión Europea, el cómputo del tiempo se iniciará con la publicación en el Boletín Oficial del Estado o en el Diario Oficial de la Unión Europea.

²⁸ Sentencia núm. 368/2020, de 23 de septiembre de 2021, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 15 de Madrid [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

En definitiva, la acción prescribirá 1 año después de que suceda un hecho determinado dependiendo del caso.

Sin embargo, existen algunas causas que provocan la interrupción de este plazo, aunque no se contempla en la LPACAP, la jurisprudencia sí que ha aceptado en varias ocasiones que en la responsabilidad patrimonial operan las causas de interrupción de acciones que el Código Civil recoge en su artículo 1973.

Estas son tres, en primer lugar, que se ejercite la acción ante los tribunales; que se reclame extrajudicialmente y, por último, cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor. Aplicándose estos al caso de responsabilidad patrimonial de la Administración será interrumpida por reclamación judicial, extrajudicial o por el reconocimiento de la responsabilidad por parte de la Administración.

Por último, mencionar que en el caso de que la reclamación se presente erróneamente ante otra jurisdicción, situación probable ya que como se ha analizado en el punto 5.1, la jurisdicción competente es una materia un poco compleja, la jurisprudencia ha reconocido que será considerada reclamación judicial y que por tanto interrumpirá el plazo de prescripción.

5.2.3 Extensión de la indemnización

Se entiende que la extensión de la indemnización tiene que ser la necesaria para la reparación de todos los daños que sufra un particular en cualquiera de sus bienes o derechos.²⁹

Para estudiar la indemnización es preciso mencionar el artículo 34 de la LRJSP, debido a que es este el encargado de regular los principales aspectos de esta.

En el primer punto, se especifica como ya se ha mencionado, que no será indemnizable un daño cuando existiese el deber jurídico de soportarlo y cuando no se hubiese podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes.

²⁹ Burzaco, M., Collado, R. M., Jerez Calderón, J. J., Magide, M., Martínez, C., Rodríguez, B., & Vega, J. I. (2019). *Fundamentos, organización y régimen jurídico de las administraciones públicas* (2ª ed.). Dykinson S.L.

A su vez, se recoge en este mismo punto la extensión de la indemnización en el caso en que la lesión se haya producido como consecuencia de la aplicación de una ley que posteriormente es declarada inconstitucional, o de una norma posteriormente declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, se resarcirán todos los daños producidos en los cinco años anteriores a la declaración de inconstitucionalidad o de contrariedad al derecho europeo.

El resto del artículo se centra en la cuantificación adecuada de la indemnización, esta se calculará de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables. La cuantía se calculará siguiendo el Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el instituto Nacional de Estadística, y que sustituye al índice de precios al consumo.

También se aclara que este cálculo se realizará acorde a la fecha en que suceda el daño, es decir, teniendo en cuenta el estado en que en el momento en que se lleve a cabo esta lesión, se encontraba el índice de Garantía de la Competitividad.

Y, por último, se establece la posibilidad de que esta indemnización pueda ser sustituida por una compensación en especie o que el pago se realice periódicamente, siempre y cuando sea lo más adecuado para cada caso, convenga al interés público, y sobre todo que el interesado esté de acuerdo.

VI. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE CASOS PRÁCTICOS

6.1 Caso I

En este punto, se analiza la sentencia 951/2023 del 17 de noviembre de 2023 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.³⁰ Esta sentencia resuelve un recurso contencioso administrativo contra la desestimación, por silencio administrativo, de la Comunidad de Madrid, de reclamación de responsabilidad patrimonial.

³⁰ Sentencia núm. 951/2023, de 17 de noviembre de 2023, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Doña Felisa, parte demandante, alega la existencia de responsabilidad patrimonial y considera que deberán responder por esta, solidariamente, la Comunidad de Madrid, como titular del servicio y por ser la Administración encargada de la tutela, la entidad METRO DE MADRID S.A., como gestora de este servicio, y ZURICH INSURANCE PLC SUCURSAL EN ESPAÑA.

El daño tuvo lugar el 18 de septiembre de 2019, cuando del vagón del tren en el que iba Doña Felisa, se desprendió una chapa del techo y le cayó en la cabeza “causándole lesiones que requirieron tratamiento médico, rehabilitador y psicológico, y causaron incapacidad laboral y secuelas” y por esto, demanda ser indemnizada económicamente con 97.532,4 euros.

Una vez fue interpuesto el recurso contencioso administrativo, se siguieron los trámites legales propios, la parte recurrente formalizó la demanda y por otro lado la Comunidad de Madrid solicitó que se dictara sentencia conforme a derecho y tanto METRO DE MADRID S.A. y ZURICH INSURANCE PLC, SUCURSAL EN ESPAÑA se opusieron y solicitaron la desestimación del recurso.

La parte demandante demanda la aplicación de los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, ya que como se analizó anteriormente, estos artículos son los encargados de regular la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Asegura la relación de causalidad directa entre el funcionamiento del metro y los daños ocasionados en Doña Felisa, y, por último, fundamenta la cantidad indemnizatoria 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, por 719 días de perjuicio personal moderado, 9 puntos de secuelas y por pérdida de calidad de vida.³¹

Uno de los principales desacuerdos entre la demandante y los demandantes es la cantidad indemnizatoria y el alcance de las lesiones y secuelas, la Comunidad de Madrid reconoce el daño y la responsabilidad, pero considera la indemnización excesiva y designan otro perito que reduce significativamente los días de perjuicio temporal básico moderado a 64 días, tasando la indemnización en 4.286,10 euros.

³¹ 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 23 de septiembre de 2015).

Por su parte, METRO MADRID SA, solicita que se desestime la demanda pues considera que, en la solicitud de indemnización, que se realizó a la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, no quedó demostrado la concurrencia de los requisitos necesarios, como el nexo causal. Pero subsidiariamente solicita que, si se considera que estos requisitos sí que concurrieron, se tenga en cuenta el informe del segundo perito con una indemnización notablemente inferior.

El tribunal, mencionando otras STS como por ejemplo la del 20 de marzo de 2007³², expone la obligación de la Administración Pública de indemnizar a un sujeto que sufra un daño no solo cuando sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal, sino que *“la viabilidad de la responsabilidad patrimonial de la Administración exige la antijuridicidad del resultado o lesión siempre que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido”*. Es decir, destaca que para que exista esta responsabilidad patrimonial tienen que concurrir todos los requisitos mencionados en el punto 4.1.2.1.

De igual modo, METRO MADRID S.A, *“afirma su falta de legitimación pasiva tanto en el escrito de contestación a la demanda como en el de conclusiones, basándose en que los sujetos de la responsabilidad patrimonial son de Derecho Público”*, sin embargo, el Tribunal recalca que METRO DE MADRID, SA, es una empresa pública integrada en el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, vinculada con la Comunidad de Madrid por la relación jurídica existente entre la Administración y la empresa pública que lo gestiona mediante concesión y en esta estrecha relación se fundamenta la responsabilidad solidaria entre ambas partes.

ZURICH INSURANCE PLC, SUCURSAL EN ESPAÑA, alega también falta de legitimación pasiva parcial debido a que la póliza que tiene con METRO MADRID S.A tiene una franquicia de 6.000 euros. En numerosas sentencias se ha discutido si la existencia de franquicias en contratos de seguros puede afectar al tercero que ha sufrido el daño y concluye el Tribunal citando la STS 200/2015, de 17 de abril, *“la delimitación*

³² Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 20 de marzo de 2007, Rec. 1408/2003 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

del riesgo efectuada en el contrato resulta oponible [...] al tercero perjudicado, no como una excepción en sentido propio, sino como consecuencia de la ausencia de un hecho constitutivo del derecho de aquel sujeto frente al asegurador". Así que, en principio, ZURICH INSURANCE PLC podría oponer la franquicia de 6.000 euros, sin embargo, Doña Felisa ha demandado también a la Comunidad de Madrid, y ZURICH INSURANCE PLC tiene un contrato de seguro con la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid sin ningún tipo de franquicia, por lo tanto, el tribunal no aprecia falta de legitimación pasiva parcial.

Finalmente, después de un extenso análisis de los informes periciales presentados por las distintas partes, que no son objeto de estudio de este trabajo, el TSJ de la Comunidad de Madrid decide rebajar la cantidad de indemnización a 22.433,60 euros pues considera que fueron 393 los días de perjuicio personal básico, y condena a abonar está solidariamente tanto a la Comunidad de Madrid, como a METRO DE MADRID S.A y a ZURICH INSURANCE PLC, SUCURSAL EN ESPAÑA, por el daño causado a Doña Felisa.

Además de en este caso, en numerosas sentencias se discute la legitimación pasiva de METRO DE MADRID S.A. en este tipo de casos y me gustaría destacar la STSJ de Madrid 995/2023, en la cual se determina que "En consecuencia, hemos de concluir que la Comunidad de Madrid y METRO DE MADRID -y siempre que concurren los presupuestos legal y jurisprudencialmente exigidos para ello-, responderían de manera solidaria frente al reclamante, pues el régimen competencial y, por ende, de responsabilidad entre ellas, es una cuestión exclusivamente aplicable a las relaciones inter administraciones que no tiene que soportar el particular que plantea una acción responsabilidad patrimonial."

Es decir, siendo METRO DE MADRID, S.A una empresa pública integrada y vinculada a la Comunidad de Madrid, cuando un sujeto plantee una acción de responsabilidad patrimonial frente ambas, estas deberán responder y ambas cuentan con legitimación pasiva, es más en la mayoría de jurisprudencia de lesiones en el metro de Madrid se acaba declarando, cuando se cumplen con los requisitos exigidos, responsabilidad patrimonial solidaria de la Comunidad de Madrid, de METRO DE MADRID S.A. y de ZURICH INSURANCE PLC, SUCURSAL EN ESPAÑA.

6.2 Caso II

En este segundo caso, se estudia la Sentencia 187/2017 de 6 de abril de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª³³.

Se trata de un recurso de apelación que interpone Dª Remedios contra el Auto del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11, 30 de noviembre de 2016, debido a que en este auto se determinó la falta de competencia jurisdiccional de los órganos contencioso administrativo para decidir sobre la Resolución de la Directora General de Recursos Humanos y Secretaria General y del Consejo de ADIF, del 27 de noviembre de 2015, aclarando que serían los órganos del orden civil los competentes para resolver el recurso.

El recurso que se interpuso ante el Juzgado Central N.º 11 se fundamentaba en el desacuerdo de Dª Remedios con la cantidad indemnizatoria que ADIF le ofreció debido a los daños que esta sufrió debido a un descarrilamiento del tren FEVE en el que viajaba tras colisionar con un árbol caído.

Dª Remedios solicitó una indemnización de 33.873,37 euros, sin embargo, en la Resolución de ADIF se valoraron los daños en 2.014, 50 euros.

Analizar este caso es muy útil debido a que se recoge y se expone también la jurisdicción competente para resolver estas reclamaciones cuando van dirigidas contra RENFE.

El Juzgado Central N.º11 inadmitió el recurso contencioso administrativo basándose en la doctrina que la Sala de Conflictos del Tribunal había sostenido en relación con RENFE. Y es que en el auto 7/2015, de 24 de abril de 2015, el TS se pronunció sobre la jurisdicción competente en un caso concreto en el que se reclamaba la responsabilidad por los daños sufridos a RENFE.

Existió un conflicto jurisdiccional negativo y finalmente el tribunal considero que el orden competente era el orden civil, fundamentando esta decisión en que RENFE siendo una Entidad Pública Empresarial, actuaba bajo dos regímenes, como Administración Pública cuando ejerce potestades públicas, pero también como empresa privada cuando

³³ Sentencia núm. 187/2017, de 6 de abril, de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

está prestando servicios de transporte. Y en ese caso concreto, la responsabilidad exigida no encontraba su origen en un acto administrativo sino en la prestación del servicio ferroviario, así que sería la jurisdicción civil la competente.³⁴

En definitiva, si ese tipo de reclamaciones de responsabilidad contra RENFE se debían tramitar por la vía civil, las de ADIF también.

Sin embargo, tanto la parte recurrente, como el Abogado del Estado que representa a ADIF, consideran que el Juzgado Central N°11 era competente y el punto clave se encuentra en las funciones públicas y potestades administrativas que ejerce ADIF, debido a que pese a ser ambas, RENFE y ADIF, Entidades Públicas Empresariales, *“Mientras que RENFE-Operadora es una entidad que opera en competencia con otros operadores privados, ADIF es el gestor de una actividad reservada al Estado.”* Por tanto, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que surjan debido a la conservación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria deberán ser tramitadas por la vía contenciosa-administrativa.

Finalmente, la Sala estima la pretensión sobre la competencia ³⁵ y declara competente para conocer el recurso contencioso administrativo al Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo N°11.

Este caso muestra claramente el análisis que el tribunal debe hacer para determinar la jurisdicción competente para resolver una reclamación de responsabilidad patrimonial contra este tipo de entidades poniendo el foco en sí el daño es provocado por el ejercicio de funciones públicas y potestades administrativas, que será competente la vía contenciosa administrativa, o si se origina por otro motivo, que en ese caso será competente la vía civil.

³⁴ En este caso, se puede observar claramente el análisis que hay que hacer de cada caso para determinar si los daños son causa del ejercicio de potestades públicas o no, pues será la clave para determinar la jurisdicción competente

³⁵ D^a Remedios también solicitó el examen del fondo de la reclamación indemnizatoria, pero la Sala consideró que ese análisis sería realizado por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo N°11

6.3 Caso III

En este último punto de análisis jurisprudencial, se estudia la Sentencia 87/2022 del TSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo ³⁶, en esta se resuelve un recurso de apelación interpuesto por Doña Aurora contra la sentencia nº275/2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo Núm.1 de los de Santiago de Compostela sobre Administración Local.

En esta sentencia recurrida se desestimaba un recurso contencioso-administrativa que solicitaba la declaración de no conformidad a derecho la resolución que indicaba a D^a Aurora que para reclamar esa responsabilidad patrimonial se debía dirigir directamente a la sociedad municipal TUSSA pues el Concello de Santiago de Compostela no tenía legitimación pasiva.

El derecho de D^a Aurora a una reclamación se fundamenta en una caída por las escaleras que ella sufrió en las escaleras de la estación de autobuses, ella atribuye esa caída a la mala iluminación que había en la estación en ese punto.

La estación de autobuses está gestionada por TUSSA, por eso, en un primer momento la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso contra TUSSA y contra el Concello, debido a que es este el titular del servicio. Sin embargo, como se indica supra, el Concello considera que no tiene legitimación pasiva debido a que TUSSA es una sociedad con personalidad jurídica independiente y sometida al derecho privado y que, por tanto, se debería demandar a esta y por la vía civil.

La sentencia que se recurre siguió la línea de la resolución del Concello y desestimó el recurso considerando que el Concello no tenía legitimación por ser TUSSA la empresa a la que se le había atribuido esa gestión.

Pero, D^a Aurora, alegando que el accionista único de TUSSA es el Concello lo que demuestra una clara dominación, y que pese a tener esta sociedad atribuida la gestión, el responsable final del servicio público de transporte es el Concello, interpone un recurso de apelación contra esa sentencia.

³⁶ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, núm. 87/2022, de 9 de febrero de 2022, Rec. 416/2020 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

La parte recurrente acude a la doctrina del levantamiento del velo, considerando que “que la personificación como instrumento de la potestad organizatoria de la Administración no puede utilizarse por los entes públicos para eludir el cumplimiento de sus obligaciones y derechos”, es decir la decisión interna organizativa de una administración de como prestar los servicios que se le atribuyen no puede en ningún caso suponer un perjuicio para el ciudadano o una facilidad para la Administración para eludir la justicia.

Por otro lado, la oposición al recurso, fundamenta que el “artículo 35 de la Ley 40/15 lo que determina es que se puede exigir responsabilidad patrimonial a las entidades de derecho privado que integran el sector público, y hacerlo con el régimen señalado en esa ley y no en el derecho privado, y conociendo el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; se habla de exigencia directa esas entidades sin necesidad de reclamar al ente matriz” , es decir, consideran que el Concello no tiene responsabilidad pues el citado artículo da la posibilidad a que estas entidades sometidas al derecho privado puedan ser demandadas siguiendo el régimen de las Administraciones Públicas. Recalca también que, en todo caso, poseerán legitimación subsidiaria en caso de que la sociedad mercantil no haga frente a sus responsabilidades.

El TSJ concluye que “no puede considerarse conforme a derecho la exclusión del Concello de Santiago de exonerarse de responsabilidad y hacer recaer ésta en su sociedad municipal, pues ello implicaría eludir el cumplimiento de sus obligaciones intentado valerse de la personificación creada para la gestión del servicio” así que por más que sea la sociedad la que gestione el servicio, la titularidad de ese servicio la ostenta el Concello y por tanto tiene legitimación pasiva.

Una vez, decidido sobre la legitimación, el tribunal procede a analizar sobre si hay o no lugar a una indemnización por responsabilidad patrimonial. Como se ha estudiado el punto 4, para que exista derecho indemnización se han de dar una serie de requisitos. En el momento del suceso, todavía estaba en vigor la Ley 30/92 y se requería que lesión fuese consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y

que el daño tiene que ser efectivo, antijurídica, acreditado, evaluable económicamente e individualizado³⁷ .

En este caso, se reclama una indemnización de 172.423,71 euros por una caída debido a la mala iluminación en los escalones de acceso a la plataforma de carga de pasajeros. Sin embargo, tanto el Concello, como la compañía de seguros aseguran la falta de acreditación de los hechos, tanto de la caída como de la falta de iluminación.

Declararon dos testigos que acreditaron que D^a Aurora había sufrido esa caída, pero ninguno de ellos había presenciado la caída en efecto, sino que era más tarde cuando habían podido ver a la demandante, pero era evidentemente sus lesiones, como por ejemplo la cara hinchada. Durante el juicio se presentaron tres informes periciales, uno presentado por la demandante que acreditaba que en la zona de las escaleras había escasa iluminación, sin embargo, los otros dos informes, consideraron que la luz era la suficiente y que cumplía con la normativa exigible.

El tribunal concluyó que pese a quedar acreditada la caída, no queda acreditado ese nexo causal, que es un elemento clave para reconocer la responsabilidad patrimonial, entre la caída de D^a Aurora y la mala iluminación y gestión de la estación de autobuses, debido a las discrepancias entre informes y que no hubo ningún testigo que lo presenciase, habiendo muchas personas en la estación.

En definitiva, el TSJ estima la legitimación del Concello y desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial pues no quedar acreditado esa relación de causalidad. Este caso demuestra la importancia de que se den esos presupuestos estudiados en el punto 4 y sobre todo no solo que se den, sino que tiene que ser posible acreditarlos ante un tribunal, de lo contrario será difícil que se estime.

³⁷ Salvo en los casos de fuerza mayor

VII. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN PERSONAL

El origen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas supuso un paso hacia un Estado justo e igualitario pues provoca una reducción de la inmunidad que el Estado poseía frente a sus ciudadanos, limitando sus acciones y decisiones drásticamente y poniendo el foco en que el Estado realmente sirva a la sociedad ya que como se expresó en el artículo 9.2 de la CE, los poderes públicos deben promover condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos sean efectivas, si los poderes públicos contasen con total libertad para actuar sin justificación, se dejaría al ciudadano en una clara situación de vulnerabilidad, poco propia de un Estado democrático.

Como se ha analizado, es una materia que ha experimentado una evolución significativa en las últimas décadas hasta llegar a la legislación actual, la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, estas dos leyes derogaron a la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es decir de una ley se consideró oportuno hacer una división y aprobar la legislación actual.

La idea principal se encontraba en un informe aprobado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (informe CORA), que establecía que se mejoraría la calidad de la legislación ya que en la LPACAP se regularía esencialmente los diferentes procedimientos que debe llevar a cabo la Administración para producir un acto administrativo, y en la LRJSP se regula el régimen interno de los órganos, es decir las relaciones que no afectan a terceros, y en la ley 39/2015 aquellos actos que producen efectos en terceros.

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.

En mi opinión, si esta división se hubiese realizado de manera adecuada podría ser muy eficiente tanto para la Administración como para el tercero interesado que sabrá exactamente la ley aplicable, sin embargo, en esta materia de responsabilidad patrimonial se observa claramente que esta división que fundamentaba la creación de dos leyes no fue

aplicada, ya que la responsabilidad patrimonial se encuentra regulada en la LRJSP, Capítulo IV, así que no considero que, al menos hasta que se lleve a cabo realmente esa división, tenga sentido contar con dos legislaciones distintas.

Por otro lado, me gustaría centrarme debido a su importancia y a su complejidad, en la responsabilidad patrimonial de las entidades instrumentales de Derecho Privado. El objetivo de este trabajo ha sido aportar luz sobre esta materia. Como el artículo 106.2 de la CE consagró la responsabilidad patrimonial de la administración “siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

El problema es que, en la actualidad, como se ha visto supra, existen entidades instrumentales encargadas de prestar este servicio, y es el artículo 35 de la LRJSP el que establece que estas entidades estarán sometidas al mismo régimen de responsabilidad patrimonial que las Administraciones Públicas en sentido estricto. Esto, desde mi punto de vista, carece de sentido debido a que provoca que una entidad privada acabe sometida a un procedimiento administrativo, entiendo que es un precepto para evitar la huida del derecho administrativo, sin embargo, considero que trae más complejidades que beneficios.

Por último, existe dificultad para que el ciudadano sepa en cada caso el orden jurisdiccional que es competente para resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial, lo que a mi juicio puede llegar a vulnerar la seguridad jurídica, consagrada en el artículo 9.3 CE, dado que a pesar de los numerosos pronunciamientos de la Sala de Tribunal de Conflictos de Jurisdicción no se ha logrado unificar toda la doctrina y para un ciudadano que sufre un daño por una entidad de este tipo, de primeras, no sabe a qué jurisdicción debe acudir.

Esta dificultad es tan evidente que como hemos visto en el punto 5.2.2, se establece como acto de interrupción de la prescripción de la acción que se presente erróneamente a una jurisdicción no competente la acción de responsabilidad patrimonial.

En definitiva, dado la importancia de este derecho de indemnización de los ciudadanos para garantizar un Estado de Derecho debería darse más relevancia a los casos en que la responsabilidad patrimonial es originada por un ente instrumental de Derecho Privado, por las dificultades adicionales que supone la convivencia del régimen público y privado

y las posibles respuestas contradictorias que se pueden dar en cada caso así que una regulación más clara en esta materia será clave para seguir garantizando el artículo 106.2 de la CE.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

1) LEGISLACIÓN

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOE 9 de noviembre de 2017).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 2 de octubre de 2015).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2 de octubre de 2015).

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (BOE 10 de diciembre de 2013).

Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DOUE 30 de abril de 2004).

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE 8 de enero de 2000).

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE 14 de julio de 1998).

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE 27 de noviembre de 1992).

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE 27 de noviembre de 2003).

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE 4 de noviembre de 2003).

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 (BOE 5 de noviembre de 2004).

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE 2 de julio de 1985). Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE 29 de diciembre de 1978).

Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (BOE 17 de diciembre de 1954).

Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (BOE 8 de junio de 1957).

2) JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 951/2023, de 17 de noviembre de 2023 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, núm. 87/2022, de 9 de febrero de 2022, Rec. 416/2020 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 15 de Madrid, núm. 368/2020, de 23 de septiembre de 2021 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N°2 de Pamplona, núm. 223/2020, de 26 de octubre de 2020. [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, núm. 943/2017, de 27 de octubre de 2017, Rec. 446/2015 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, núm. 187/2017, de 6 de abril de 2017 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015, del Consejo de Estado [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 22 de diciembre de 2014, Rec. 1972/2013 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, núm. 1306/2010, de 23 de noviembre de 2010, Rec. 582/2007 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 20 de marzo de 2007, Rec. 1408/2003 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Dictamen 881/2007, de 15 de mayo de 2007, del Consejo de Estado [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, núm. 361/2001, de 14 de abril de 2001, Rec. 4080/1996 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 24 de mayo de 2002, Rec. 629/1998 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de lo Contencioso-Administrativo, de 2 de febrero de 1980 [versión electrónica – base de datos Aranzadi]. Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.

3) OBRAS DOCTRINALES

Burzaco, M., Collado, R. M., Jerez Calderón, J. J., Magide, M., Martínez, C., Rodríguez, B., & Vega, J. I. *Fundamentos, organización y régimen jurídico de las administraciones públicas* (2ª ed.). Dykinson S.L. (2019).

Martín Mateo, R., & Díez Sánchez, J. J. *Manual de Derecho administrativo* (29ª ed.). Aranzadi. (2012).

Parada, R. *Derecho administrativo. Tomo II: Organización y empleo público*. Marcial Pons. (2012).

Rivero Ortega, R. *Derecho administrativo*. Tirant Lo Blanch. (2018).

Valdivia, J. M. *Manual de Derecho Administrativo*. Tirant lo Blanch. (2018).

4) RECURSOS DE INTERNET

Conceptos Jurídicos. *Fuerza mayor*. (s.f.).

(disponible en <https://www.conceptosjuridicos.com/fuerza-mayor/> ; Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.)

Cretu, R. *Responsabilidad patrimonial y entidades instrumentales de Derecho Privado: Novedades en torno a su régimen jurídico básico* (Trabajo de Fin de Grado). Universidad de Almería. 2017.

(disponible en <https://repositorio.ual.es/handle/10835/6464> ; Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.)

Expansión. *Sector público*. Datosmacro. (s.f).

(disponible en <https://datosmacro.expansion.com/diccionario/sector-publico> ; Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.)

Fuentes Abril, J. La responsabilidad patrimonial de la administración (análisis jurisprudencial). *Noticias Jurídicas*. 2009.

(disponible en <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4458-la-responsabilidad-patrimonial-de-la-administracion-analisis-jurisprudencial/> ; Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.)

González Luengo, J. Instituciones sustantivas en la Ley 40/2015. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (63). 2016.

(disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506842> ; Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.)

Ortillés Buitrón, J., & Gómez Zamora, L. J. *Guía práctica sobre responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*. Tirant lo Blanch. 2024. (disponible en <https://www.tirantonline.com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/info/9788410568037> ; Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.)

Real Academia Española. *Sociedad*. En *Diccionario de la lengua española* (23.^a ed.). (s.f). (disponible en <https://dle.rae.es/sociedad> ; Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.)

Velasco, F. Responsabilidad patrimonial de las sociedades municipales en la nueva LRJSP. *Blog del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid*. 2016.

(disponible en <https://www.idluam.org/blog/responsabilidad-patrimonial-de-las-sociedades-municipales-en-la-nueva-lrjsp-francisco-velasco/> ; Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.)

Velázquez Hernández, M. A. de J. Evolución de la administración pública. *Revista Exlege Electrónica*, 3(20). 2014. (disponible en https://www.lasallebajio.edu.mx/delasalle/contenidos/revistas/derecho2013/numero_20/m_evolucion.php ; Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.)

Yáñez Díaz, C. *Sociedades mercantiles públicas: Responsabilidad patrimonial y jurisdicción competente*. Comunidad de Madrid. 2020. (disponible en https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/sociedades_mercantiles_publicas_responsabilidad_patrimonial_y_jurisdiccion_competente_carlos_yanez.pdf ; Fecha de la última consulta: 19 de marzo de 2025.)