

RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

PASO A PASO

Análisis práctico de la responsabilidad patrimonial de determinadas Administraciones públicas

Coordinador de la obra
CARLOS DAVID DELGADO SANCHO
Inspector de Hacienda del Estado
Abogado

3.ª EDICIÓN 2024

Incluye formularios
y casos prácticos



RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Análisis práctico de la responsabilidad patrimonial
de determinadas Administraciones públicas

3.ª EDICIÓN 2024

**Obra realizada por el Departamento de
Documentación de Iberley**

Coordinador

Carlos David Delgado Sancho

COLEX 2024

Copyright © 2024

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I. S. B. N.: 978-84-1194-754-1
Depósito legal: C 1760-2024

SUMARIO

0. INTRODUCCIÓN	9
1. MARCO PRELIMINAR PARA EL ESTUDIO DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	13
2. NORMATIVA APLICABLE Y JURISDICCIÓN COMPETENTE. DIFERENCIAS ENTRE RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL DE LAS AA. PP.	17
3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS AA. PP.	25
3.1. Materias excluidas	36
3.2. La Administración causante del daño en la responsabilidad patrimonial . . .	44
3.3. La prestación de un servicio público: responsabilidad directa y objetiva . . .	50
3.4. La lesión: extensión de la reparación y valoración del daño	53
3.5. La relación de causalidad: fuerza mayor como causa excluyente de la responsabilidad.	56
4. EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.	61
4.1. La iniciación del procedimiento: plazo para el ejercicio de la acción . . .	62
4.2. La instrucción y terminación del procedimiento	67
4.3. Tramitación simplificada	71
5. ESTUDIO SECTORIAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE DETERMINADAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS . .	73
5.1. La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria	73
5.2. La responsabilidad patrimonial de la Administración docente	87
5.3. La responsabilidad patrimonial de la Administración militar	97
5.4. La responsabilidad patrimonial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	102
5.5. La responsabilidad patrimonial de la Administración penitenciaria . . .	111

SUMARIO

5.6. La responsabilidad patrimonial de la Administración financiera	123
5.7. La responsabilidad patrimonial por accidentes en zonas de dominio público.	131
5.8. La responsabilidad patrimonial de por actividades urbanísticas	141

ANEXO I. CASOS PRÁCTICOS

Caso práctico Responsabilidad patrimonial de la AP por suicidio de recluso en centro penitenciario	151
Caso práctico Responsabilidad patrimonial de AAPP por la caída de una funcionaria en su horario de trabajo.	155
Caso práctico Responsabilidad concurrente de la Administración docente y el alumno en caso de fallecimiento	157
Caso práctico ¿Cuál es el «dies a quo» del plazo de un año para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial por fallecimiento en acto de servicio?	159
Caso práctico Requisitos de la responsabilidad de la Administración por una lesión consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional.	161
Caso práctico Si existe responsabilidad concurrente de distintas AA. PP., ¿pueden presentarse dos reclamaciones previas distintas? . .	163
Caso práctico Responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria por falta de consentimiento informado.	165

ANEXO II. FORMULARIOS

Escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de Administración pública	171
Demanda de responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento de servicios sanitarios	175
Reclamación de responsabilidad patrimonial para reintegro de gastos médicos. .	181
Escrito de iniciación de procedimiento administrativo por negligencia médica	185
Demanda de recurso contencioso por responsabilidad patrimonial por lesión de un alumno en el colegio	189
Demanda de responsabilidad patrimonial contra ayuntamiento por caída en vía pública.	195
Escrito de reclamación patrimonial de la Administración por funcionamiento de los servicios públicos: caída en vía pública	203
Solicitud de inicio de procedimiento administrativo por lesión en actividad escolar	209

0. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad extracontractual de las Administraciones públicas

El art. 106.2 de la Constitución española establece que los particulares 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. Esta responsabilidad que garantiza la Constitución hay que entenderla en sentido amplio, pues, en primer lugar alcanza no solo al poder ejecutivo, sino al legislativo y judicial, así como a los diferentes órganos constitucionales y, de otra parte, se extiende a toda actuación, gestión actividad o tareas propias del servicio público que se ejerza, incluso por omisión o pasividad, con resultado lesivo, pues el concepto de servicio público comprende, en este ámbito, toda actividad administrativa o función estatal.

Es preciso diferenciar entre la responsabilidad contractual y la responsabilidad extracontractual de las Administraciones públicas:

- La responsabilidad contractual es aquella derivada de las actuaciones de las Administraciones públicas en materia de contratación pública tanto por los daños causados hacia particulares como a la propia Administración, en este caso debemos acudir a lo dispuesto en la Ley de Contratos del Sector Público.
- El concepto de responsabilidad extracontractual de las Administraciones públicas se entiende como la derivada del funcionamiento normal o anormal de las Administraciones públicas y por la cual el particular sufre daños que han de ser resarcidos. En estos supuestos rige lo establecido en los arts. 32 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por cuanto se refiere a la responsabilidad extracontractual el art. 32.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público establece:

«1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cual-

quiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización».

En todo caso, el apartado 2 del mentado precepto establece que para que se reconozca la responsabilidad extracontractual el daño alegado ha de ser: **efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas**. En la interpretación de este precepto el Tribunal Supremo, en sentencias como la reciente **sentencia n.º 786/2023, de 13 de junio, ECLI:ES:TS:2023:2842**, ha señalado que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere:

- La efectividad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal —es indiferente la calificación— de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.
- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño causalmente causado por su propia conducta.

Cuando un particular sufre una lesión en cualquiera de sus bienes y derechos tendrán derecho a reclamar a la Administración competente la responsabilidad patrimonial por los daños sufridos. El ejercicio de este derecho debe hacerse en el plazo de un año conforme al **art. 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común**.

Los interesados, para poder hacer efectiva la responsabilidad patrimonial, actúan directamente contra la Administración pública, sin perjuicio de que esta, una vez que hayan sido indemnizados los lesionados, exija la responsabilidad correspondiente, de oficio y en vía administrativa, al personal que hubiera actuado con dolo, culpa o negligencia grave, señalando a este respecto el **art. 36.2 de la LRJS**:

«2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento.

Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso».

En los procedimientos de responsabilidad patrimonial el silencio administrativo tendrá carácter desestimatorio al prescribir el **art. 91.3 de la LPAC** «Transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular».

Ahora bien, en los casos en los que se notifique resolución expresa, habrá que motivarla con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derechos, conforme al art. 35 de la LPAC.

A TENER EN CUENTA. En aquellos casos en los que el órgano competente para la tramitación del procedimiento considere inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, se podrá acordar de oficio la iniciación de un procedimiento simplificado (**art. 96.4 de la LPAC**).

1.

MARCO PRELIMINAR PARA EL ESTUDIO DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

¿Cuáles son los preceptos de la Constitución Española que consagran la responsabilidad de los poderes públicos?

Debemos partir, en primer lugar, del artículo 9.3 de la CE que garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos, la seguridad jurídica y la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; y, en segundo lugar, del artículo 106.2 del mismo texto legal, que establece que los particulares 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.

El régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones públicas se rige por criterios objetivos, que implican la necesidad, no solo de examinar la relación de causalidad, sino también la de formular un juicio de imputación del daño que permita conectar suficientemente el perjuicio producido con la actividad desarrollada por el agente del mismo, en este caso la Administración pública.

Así, el Tribunal Constitucional, en su sentencia n.º 112/2018, de 17 de octubre, ECLI:ES:TC:2018:112, señala:

«De este modo, la remisión del artículo 106.2 CE al desarrollo legislativo no puede, en modo alguno, explicarse como una mera autorización al legislador para que determine el régimen jurídico de la responsabilidad de la Administración; se trata, más bien, de una regla de cierre que permite al legislador concretar la forma en que una responsabilidad puede ser exigida, lo que permite, a título de ejemplo, y según hemos declarado en nuestra STC 15/2016, de 1 de febrero, optar “por un régimen centralizado

en el que las reclamaciones de indemnización contra la Administración, por los daños y perjuicios causados por su personal, han de dirigirse directamente, y en todo caso, contra aquélla, suprimiéndose la posibilidad de promover la acción contra el empleado público causante del daño (excepto en los casos de una eventual responsabilidad por vía penal)” (FJ 3)».

Si bien, la actividad legislativa queda fuera de las previsiones del citado artículo 106.2 de la CE, pues, **entre el funcionamiento de los servicios a que el mismo se refiere, no puede comprenderse la función del legislador**, así lo estableció el Tribunal Constitucional en su **sentencia n.º 67/1990, de 5 de abril, ECLI:ES:TS:1990:67**.

Además, el **artículo 149.1.18.ª de la CE** dispone que el Estado tiene competencia exclusiva para regular, entre otras cosas, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios, así como el sistema de responsabilidad de todas las AA. PP.

Por último, el **artículo 121 de la CE** instaura que «Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley».

Así, se desprende que la responsabilidad que garantiza la Constitución hay que entenderla en sentido amplio, pues, en primer lugar, alcanza no solo al poder ejecutivo, sino al legislativo y judicial, así como a los diferentes órganos constitucionales y, de otra parte, se extiende a toda actuación, gestión, actividad o tareas propias del servicio público que se ejerza, incluso por omisión o pasividad, con resultado lesivo, pues el concepto de servicio público comprende, en este ámbito, toda actividad administrativa o función estatal.

CUESTIÓN

¿El registro de la propiedad se considera un servicio público?

Según la sentencia del Tribunal Supremo n.º 1898/2017, de 4 de diciembre, ECLI:ES:TS:2017:4355, citando la STS rec. 9194/1992, de 22 de marzo de 1995, ECLI:ES:TS:1995:1706, «(...) no parece ofrecer duda que como se indica en la sentencia apelada, el Registro de la Propiedad tiene la naturaleza de servicio público, si se tiene en cuenta, de un lado, el amplio sentido que según la jurisprudencia ha de darse al concepto de servicio público a efectos de la responsabilidad patrimonial derivada de su funcionamiento, habiéndose llegado por la jurisprudencia (Sentencia de 5 de junio de 1989) a homologar como servicio público "toda actuación, gestión, actividad o tareas propias de la función administrativa que se ejerce, incluso con la omisión o pasividad, con resultado lesivo"(...)».

RESOLUCIONES RELEVANTES

Sentencia del Tribunal Supremo, rec. 3931/1996, de 10 de octubre de 2000, ECLI:ES:TS:2000:7216

Depósito de bienes embargados.

«(...) si bien las normas del Código Civil son las únicas aplicables a las relaciones entre propietario y depositario, y en su caso al depositante cuando éste es un particular, o, dicho de otro modo, cuando quien designa al depositario es un particular, no son las únicas a tener en cuenta en la relación entre el titular del bien depositado y el órgano jurisdiccional ordenante del depósito judicial, pues ésta es una rela-

ción de derecho público en la que también han de tomarse en consideración los preceptos que regulan la responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal del servicio público (...).».

Sentencia del Tribunal Supremo, rec. 3489/1994, de 17 de noviembre de 1998, ECLI:ES:TS:1998:6810

Fiestas populares organizadas por los ayuntamientos.

«(...) el Ayuntamiento de (...), respondiendo a una arraigada tradición, incluye el disparo del castillo en su programa de festejos correspondiente al anexo de (...), como actividad popular que fomenta y patrocina, no cabe duda de que concurren las características propias de las actividades que tantas veces hemos considerado como incursas en el ámbito del servicio público a efectos de responsabilidad patrimonial, aun cuando la actividad de organización directa corresponda a los llamados festeros y se encargue a una empresa privada, pues no cabe duda de que aquéllos y ésta aparecen a los efectos del desarrollo de estas actuaciones que el ayuntamiento incluye en su programa de actividades, fomenta y patrocina, como incardinados en la organización municipal.».

Concepto de responsabilidad contractual y extracontractual de las Administraciones públicas

Así, si el artículo 1091 del CC establece que las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes, su incumplimiento deriva en responsabilidad. En ese sentido se configura la **responsabilidad contractual de las Administraciones públicas**, que será aquella derivada de las actuaciones de las AA. PP. en materia de contratación pública, tanto por los daños producidos hacia particulares como a la propia Administración. Para conocer la casuística de la que deriva este tipo de responsabilidad habrá que acudir a la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**.

Por el contrario, el concepto de **responsabilidad extracontractual de las Administraciones públicas** se entiende como la derivada por el funcionamiento normal o anormal de las AA. PP. y por la cual el particular sufre daños que han de ser resarcidos. Rige la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, Reguladora del Régimen Jurídico del Sector Público**, que, en sus artículos 32 y siguientes, establece las directrices y pautas de aplicación para el ejercicio de este derecho. Puntos clave en este tipo de responsabilidad es que el daño ha de ser derivado de la actividad anormal de la Administración, efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

CUESTIONES

1. Por ejemplo, en la Administración de Justicia ¿qué gestión o actividad puede entenderse como funcionamiento anormal?

Según lo dispuesto en la **sentencia del Tribunal Supremo, rec. 1153/2012, de 19 de enero de 2015, ECLI:ES:TS:2015:10**, el funcionamiento anormal sería cualquier defecto en la actuación de los juzgados y tribunales, concebidos como complejo orgánico en el que se integran diversas personas, servicios, medios y actividades, diferenciándose del error judicial que consiste en la desatención del juzgador a datos de carácter indiscutible en una resolución que rompe la armonía del orden

jurídico, o en la decisión que interpreta equivocadamente el ordenamiento jurídico, si se trata de una interpretación no sostenible por ningún método interpretativo aceptable en la práctica judicial.

2. ¿Cuál es la diferencia principal a la hora de conceder una indemnización por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia?

En palabras de la **sentencia de la Audiencia Nacional, rec. 63/2019, de 5 de mayo de 2023, ECLI:ES:AN:2023:2143**: «(...) Mientras la indemnización por causa de error debe ir precedida de una decisión judicial que expresamente lo reconozca, a tenor del art. 293.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la reclamación por los daños causados como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia no exige una previa declaración judicial, sino que se formula directamente ante el Ministerio de Justicia, en los términos prevenidos en el art. 292 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (...)».

A TENER EN CUENTA. En el ámbito civil, el **artículo 1089 del CC** establece que las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasi contratos, y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia.

PASO A PASO

RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

¿Te has caído en una vía pública por la mala conservación de la misma? ¿Has sufrido lesiones por un error cometido en un centro público de salud? ¿Puedes reclamar por el fallecimiento de un familiar en un centro penitenciario? ¿Y por los daños causados por un preso fugado de la cárcel?

Todas estas cuestiones, y muchas otras, encuentran respuesta en esta guía en la que realizamos un análisis didáctico de la responsabilidad patrimonial del Estado y las distintas Administraciones que lo integran, ofreciéndonos una visión global de las distintas vicisitudes que se plantean.

Se trata de una obra que nos permite entender de manera sencilla los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y para ello se expone la jurisprudencia más relevante, se plantean y resuelven cuestiones y se incluyen diversos casos prácticos y formularios actualizados.



CARLOS DAVID DELGADO SANCHO

El coordinador es Inspector de Hacienda del Estado habiéndose especializado, por su colaboración con los Tribunales, en Derecho penal económico.

Licenciado (UNIZAR 1980) y Doctor en Derecho (UCM 2016), Licenciado en Economía (UNED 2008), Máster en Derecho de la Unión Europea (UNED 2009), Máster en intervención de la Administración en la sociedad (UNED 2010), ha publicado numerosos artículos y una decena de libros.



PVP 18,00 €

ISBN: 978-84-1194-754-1



9 788411 947541