

Responsabilidad patrimonial de la Administración

Ildfonso Villán Criado y

Ángeles González García

Sección de Estadística Judicial del Consejo General del Poder Judicial

En el sistema jurídico español, la administración pública está obligada a indemnizar a los particulares por los daños o lesiones que sufran en sus bienes o derechos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; tal obligación surge con independencia de que el servicio causante de la lesión haya tenido un funcionamiento normal o anormal, de que se trate de un servicio prestado por la administración general del estado, la autonómica o la local, o por entidades de derecho público o por administraciones públicas actuando a través de entidades de derecho privado en relaciones de esta naturaleza.

Hasta 1950 no cabía la reclamación de responsabilidad a la administración más allá de la responsabilidad civil extracontractual genérica de cualquier persona física o jurídica que cause un daño por acción u omisión mediante culpa o negligencia: está obligado a repararlo. Ese año el Texto articulado de la Ley de Régimen Local reguló por primera vez en vía administrativa la responsabilidad civil de las entidades locales por los daños y perjuicios causados a los particulares como consecuencia de la actuación de sus órganos de gobierno o de sus funcionarios o agente, estableciendo que para que la reparación fuera exigible, el daño debía ser efectivo, material e individualizado. Poco después, en 1954, la Ley de Expropiación Forzosa estableció por primera vez la responsabilidad de la administración estatal tal y como la conocemos ahora, al propugnar que “Dará también lugar a indemnización [...] toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o de la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración

pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo”. Exigiendo, además, que el daño fuera “efectivo, evaluado económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”. Por último, en 1956, con la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre (LJ) se introdujo la unidad jurisdiccional en materia de responsabilidad, atribuyendo en exclusiva a la jurisdicción contenciosa la competencia para conocer de estas reclamaciones.

En la actualidad, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas está regulada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

La Constitución de 1978 dotó a esta cuestión de rango constitucional, al regularla en el 106.2. Merece la pena mencionar que este artículo no está en el Título I. “De los derechos y deberes fundamentales”, sino en el Título IV. “Del Gobierno y de la Administración”.

En la actualidad, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas está regulada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Si bien hemos mencionado la unidad jurisdiccional para la reclamación de esta responsabilidad siempre en vía administrativa, no hay que olvidar que también la jurisdicción penal puede declarar la responsabilidad subsidiaria de la Administración derivada de delito de sus funcionarios: si hay condena penal de la autoridad o empleado público por delitos cometidos en

el ejercicio de sus cargos puede haber responsabilidad de las Administraciones Públicas (art. 121 del Código Penal), pero dicha responsabilidad será subsidiaria y no directa. En el presente estudio no trataremos la responsabilidad penal, en primer lugar porque no se trata de una responsabilidad directa, y en segundo, por la casi imposibilidad de acceder a la totalidad de las sentencias en las que se declare la misma, ya que algunas pueden haber sido dictadas por juzgados de lo penal, y no existe una base de datos que contenga todas las sentencias de ese tipo de órganos. Por eso, nos centraremos en la responsabilidad administrativa directa.

La jurisprudencia exige, para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de la Administración, una relación directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto entre la lesión patrimonial y el funcionamiento del servicio

Para que exista la obligación de indemnizar por parte de la administración, tienen que concurrir un requisito subjetivo: que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley, y dos requisitos objetivos: que la lesión no se haya producido por fuerza mayor, y que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Los daños de los que debe responder la administración, además de los ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos, pueden ser:

- ▶ derivados de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional
- ▶ derivados de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea
- ▶ derivados del funcionamiento de la Administración de justicia
- ▶ derivados de la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración

o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma.

No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de ciencia o de la técnica existentes, en el momento de producción de aquellos.

La solicitud de responsabilidad patrimonial a la administración se presentará directamente ante la administración pública interponiendo el correspondiente procedimiento administrativo dentro del año siguiente al hecho que motive la indemnización, y en él se reclamará la indemnización que el particular considere procedente, debiendo aportar todos los elementos necesarios para que conseguir una resolución estimatoria de su pretensión; la administración deberá llevar a cabo la correspondiente instrucción y dictará la resolución que considere ajustada a derecho. Contra la resolución que se dicte cabe interponer recurso de reposición ante la misma administración que haya resuelto la reclamación, o recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional que corresponda.

Para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de la Administración, debe existir una relación directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto entre la lesión patrimonial y el funcionamiento del servicio. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido los requisitos para que exista responsabilidad patrimonial extracontractual de la administración, que son los siguientes:

- 1º) Realidad de un resultado dañoso.
- 2º) La antijuridicidad del daño o lesión o por ser contraria a derecho la conducta del autor o porque la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo.
- 3º) Imputabilidad de la actividad dañosa a la Administración.
- 4º) El nexo causal directo y exclusivo entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, y, a este respecto, la sentencia de 11 de noviembre de 1982 tiene declarado que el daño debe ser consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa, siendo esta exclusividad esencial para apreciar la relación

o nexo causal directo o inmediato entre lesión patrimonial y el funcionamiento, no procediendo la indemnización si ha intervenido otra causa.

Es decir, que la jurisprudencia exige, para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de la Administración, una relación directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto entre la lesión patrimonial y el funcionamiento del servicio.

En este estudio analizaremos tanto la responsabilidad reconocida por la administración

en vía administrativa, como la declarada por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa tras el correspondiente recurso.

1. Recursos por responsabilidad patrimonial de la Administración en vía contencioso-administrativa

Recursos por reclamaciones por responsabilidad patrimonial contra resoluciones de administraciones locales o autonómicas

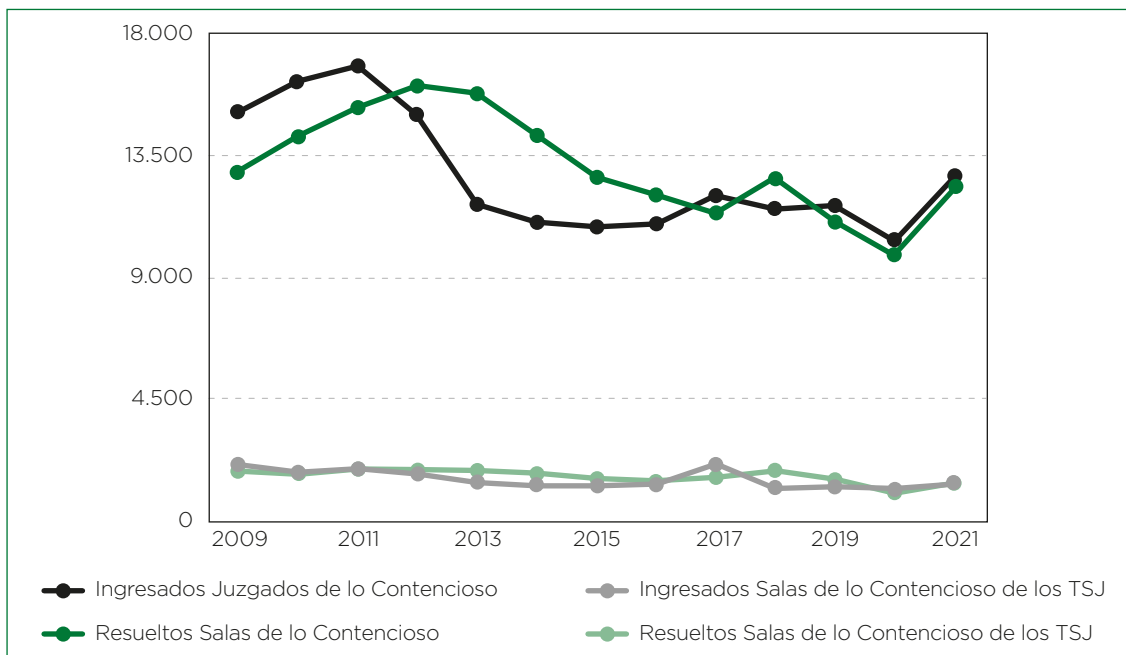
JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO, CUANDO LA CUANTÍA DE LO RECLAMADO NO EXCEDA DE 30.050 EUROS

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ingresados | 15.136 | 16.257 | 16.825 | 15.006 | 11.716 | 11.037 | 10.849 | 10.966 | 12.031 | 11.550 | 11.655 | 10.351 | 12.703 |
| Resueltos | 12.908 | 14.180 | 15.277 | 16.098 | 15.807 | 14.253 | 12.705 | 12.067 | 11.346 | 12.675 | 11.094 | 9.831 | 12.421 |

SALAS DE LO CONTENCIOSO DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA, CUANDO LA CUANTÍA DE LO RECLAMADO EXCEDA DE 30.050 EUROS

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ingresados | 2.080 | 1.783 | 1.915 | 1.714 | 1.407 | 1.286 | 1.268 | 1.344 | 2.080 | 1.188 | 1.251 | 1.178 | 1.331 |
| Resueltos | 1.807 | 1.715 | 1.916 | 1.836 | 1.837 | 1.739 | 1.546 | 1.432 | 1.598 | 1.839 | 1.504 | 1.029 | 1.355 |

Fuente: Estadística Judicial CGPJ.



Fuente: Estadística Judicial CGPJ.



Recursos por reclamaciones por responsabilidad patrimonial contra resoluciones dictadas por los ministros y secretarios de estado

El factor más importante para el pico observado en el ingreso (y con desfase en la resolución) en los Juzgados Centrales de lo Contencioso, fue la huelga de los controladores aéreos.

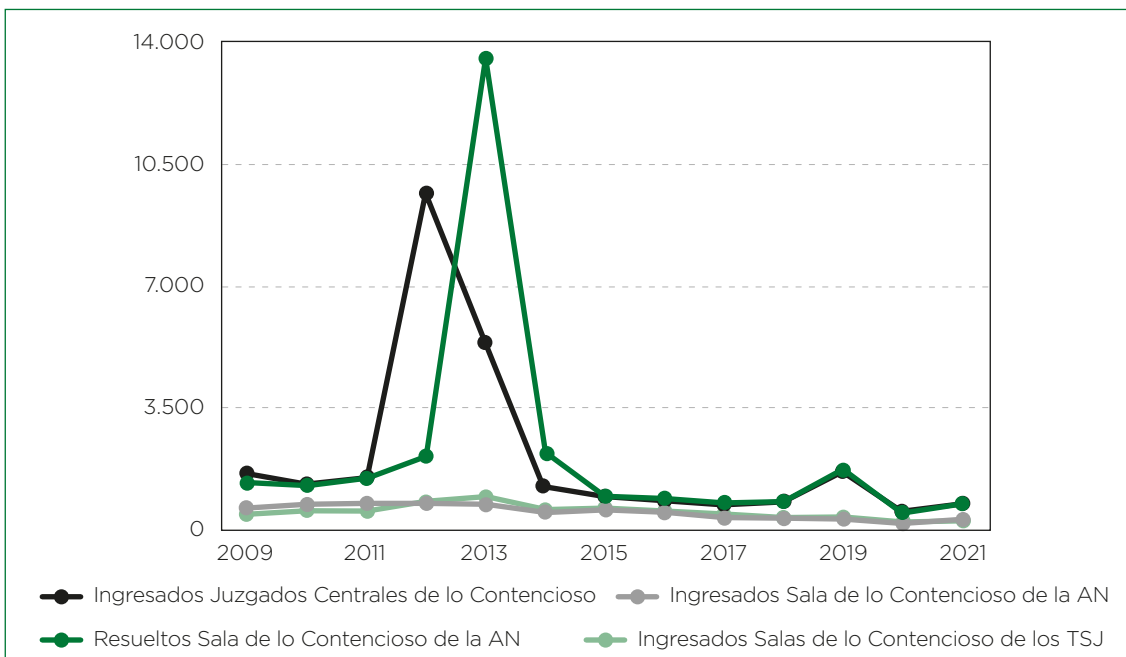
JUZGADOS CENTRALES DE LO CONTENCIOSO, CUANDO LA CUANTÍA DE LO RECLAMADO NO EXCEDA DE 30.050 EUROS

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|------|------|------|------|-------|------|------|
| Ingresados | 1.596 | 1.300 | 1.494 | 9.638 | 5.364 | 1.164 | 939 | 818 | 697 | 804 | 1.631 | 530 | 739 |
| Resueltos | 1.341 | 1.251 | 1.488 | 2.077 | 13.526 | 2.178 | 941 | 883 | 771 | 791 | 1.687 | 505 | 705 |

SALA DE LO CONTENCIOSO DE LA AUDIENCIA NACIONAL, CUANDO LA CUANTÍA DE LO RECLAMADO EXCEDA DE 30.050 EUROS

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ingresados | 603 | 712 | 743 | 735 | 716 | 478 | 539 | 501 | 322 | 311 | 275 | 162 | 264 |
| Resueltos | 441 | 532 | 546 | 778 | 932 | 551 | 604 | 527 | 433 | 316 | 338 | 210 | 218 |

Fuente: Estadística Judicial CGPJ.



Fuente: Estadística Judicial CGPJ.

2. Responsabilidad patrimonial por mal funcionamiento de la de la Administración de Justicia

Constitución española: Artículo 121. 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.

| AÑO | Expedientes iniciados | Expedientes resueltos | Porcentaje resoluciones estimatorias |
|------|-----------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| 2009 | 613 | 444 | 18,0% |
| 2010 | 649 | 466 | 12,9% |
| 2011 | 689 | 688 | 10,9% |
| 2012 | 684 | 687 | 13,8% |
| 2013 | 681 | 679 | 27,1% |
| 2014 | 628 | 534 | 16,9% |
| 2015 | 680 | 562 | 17,8% |
| 2016 | 609 | 627 | 12,9% |
| 2017 | 1.376 | 525 | 30,7% |
| 2018 | 530 | 523 | 19,9% |
| 2019 | 577 | 1.139 | 7,3% |
| 2020 | 605 | 195 | 14,4% |
| 2021 | 656 | 433 | 26,1% |

Fuente: Ministerio de Justicia.

Atendiendo a la causa de la iniciación de los expedientes:

| AÑO | Funcionamiento anormal | Prisión preventiva | Error judicial | Total expedientes iniciados |
|------|------------------------|--------------------|----------------|-----------------------------|
| 2009 | 321 | 240 | 52 | 613 |
| 2010 | 330 | 289 | 30 | 649 |
| 2011 | 374 | 274 | 41 | 689 |
| 2012 | 383 | 239 | 62 | 684 |
| 2013 | 378 | 211 | 92 | 681 |
| 2014 | 321 | 203 | 104 | 628 |
| 2015 | 406 | 175 | 99 | 680 |
| 2016 | 354 | 148 | 107 | 609 |
| 2017 | 422 | 122 | 832 | 1376 |
| 2018 | 332 | 104 | 94 | 530 |
| 2019 | 347 | 151 | 79 | 577 |
| 2020 | 320 | 223 | 62 | 605 |
| 2021 | 368 | 205 | 83 | 656 |

Fuente: Ministerio de Justicia.

Y el importe pagado, tanto en vía administrativa como judicial:

| AÑO | Importe pagado en estimaciones en vía administrativa | Importe pagado en estimaciones en vía contencioso-administrativa (judicial) | Total |
|------|--|---|---------------|
| 2009 | 160.679,16€ | 5.349.169,52€ | 5.509.848,68€ |
| 2010 | 3.845.043,91€ | 990.856,84€ | 4.835.900,75€ |
| 2011 | 458.749,37€ | 3.364.947,58€ | 3.823.696,95€ |
| 2012 | 825.148,97€ | 3.947.925,85€ | 4.773.074,82€ |
| 2013 | 1.311.398,59€ | 2.478.498,81€ | 3.789.897,40€ |
| 2014 | 2.751.319,54€ | 1.724.047,58€ | 4.475.367,12€ |
| 2015 | 4.445.377,73€ | 506.724,64€ | 4.952.102,37€ |
| 2016 | 1.181.990,22€ | 1.791.015,08€ | 2.973.005,30€ |
| 2017 | 1.318.122,32€ | 1.089.147,12€ | 2.407.269,44€ |
| 2018 | 722.888,06€ | 1.210.585,35€ | 1.933.473,41€ |
| 2019 | 3.484.895,96€ | 934.491,65€ | 4.419.387,61€ |
| 2020 | 124.367,52€ | 445.491,29€ | 569.858,81€ |
| 2021 | 802.735,07€ | 1.486.967,80€ | 2.289.702,87€ |

Fuente: Ministerio de Justicia.

| AÑO | Total | Tipo de resolución | | | | | | |
|------|-------|--------------------|-------|-------------|-------|------------------------|--------------------|----------------|
| | | Desestimatoria | | Estimatoria | | | | |
| | | Nº | % | Nº | % | Funcionamiento anormal | Prisión preventiva | Error judicial |
| 2009 | 444 | 364 | 82,0% | 80 | 18,0% | 74 | 4 | 2 |
| 2010 | 466 | 406 | 87,1% | 60 | 12,9% | 51 | 8 | 1 |
| 2011 | 688 | 613 | 89,1% | 75 | 10,9% | 59 | 13 | 3 |
| 2012 | 687 | 592 | 86,2% | 95 | 13,8% | 82 | 6 | 7 |
| 2013 | 679 | 495 | 72,9% | 184 | 27,1% | 169 | 12 | 3 |
| 2014 | 534 | 444 | 83,1% | 90 | 16,9% | 83 | 4 | 3 |
| 2015 | 562 | 462 | 82,2% | 100 | 17,8% | 94 | 2 | 4 |
| 2016 | 627 | 546 | 87,1% | 81 | 12,9% | 70 | 10 | 1 |
| 2017 | 525 | 364 | 69,3% | 161 | 30,7% | 148 | 7 | 6 |
| 2018 | 523 | 419 | 80,1% | 104 | 19,9% | 102 | 1 | 1 |
| 2019 | 1.139 | 1.056 | 92,7% | 83 | 7,3% | 79 | 2 | 2 |
| 2020 | 195 | 166 | 85,1% | 29 | 14,9% | 29 | 0 | 0 |
| 2021 | 433 | 320 | 73,9% | 133 | 30,7% | 131 | 0 | 2 |

Fuente: Ministerio de Justicia.