

Persevera

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Tema 9

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública

Cuerpo Técnico de Hacienda

INGRESO LIBRE · EDICIÓN 2026

perseveraoposiciones.com

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Cada año, mucha gente perfectamente capaz de aprobar una oposición no llega a intentarlo en serio. Y casi nunca es por falta de cabeza: es por la vida. El trabajo que te deja sin fuerzas justo cuando ibas a ponerte, las cargas familiares, no saber bien por dónde empezar o, simplemente, no poder dedicarle el día entero ni pagar una buena academia. Cosas que poco tienen que ver con lo que uno valdría sentado delante del examen.

Persevera nace de ahí: de la idea de que opositar debería depender de que estudies, y de nada más.

Prepararse bien no debería depender de cosas ajenas a tu esfuerzo. Hay muchísima gente que sacaría la plaza por su cuenta si tuviera las herramientas adecuadas a mano. El problema es que casi siempre se ven solo dos caminos: una academia, con sus horarios y su ritmo, o hacerlo del todo en solitario, sin nada ni nadie que te guíe. Persevera quiere ser un tercer camino: la libertad de ir por tu cuenta, pero con herramientas de verdad para hacerlo en serio.

Ese tercer camino empieza por lo esencial: el temario, completo y gratuito, sin registrarte. Descárgalo, guárdalo, imprímelo, compártelo con quien quieras: es tuyo, sin compromisos y para siempre.

Y las herramientas de verdad están en nuestra app. Porque, como quienes hemos pasado por ahí, sabemos que tener el temario es solo el principio: en la app el temario cobra vida, con tests para ponerte a prueba, fichas de repaso, esquemas y un seguimiento que te muestra por dónde vas y dónde flojeas. Todo pensado para exprimir cada hora de estudio. Y da lo mismo cómo te prepares: por tu cuenta o como refuerzo de una academia, aquí siempre tienes con qué practicar más.

Opositar es, sobre todo, perseverar: madrugones, días en que no entra nada, semanas en que dudas de si merece la pena. Y es en esa parte —la de aguantar— donde queremos estar a tu lado, dándote las herramientas que a nosotros nos habrían hecho el camino más fácil.

— *El equipo de Persevera*

ÍNDICE

Epígrafe 1 — La responsabilidad patrimonial: régimen vigente	4
1. Fundamento constitucional y encaje del régimen vigente	4
2. El sistema del art. 32 LRJSP: responsabilidad objetiva y directa	5
3. La responsabilidad del Estado legislador (art. 32.3 a 32.6 LRJSP)	8
Epígrafe 2 — Requisitos para que proceda la indemnización	13
1. La lesión antijurídica: ausencia del deber jurídico de soportar el daño	13
2. El daño: efectivo, evaluable económicamente e individualizado	16
3. La relación de causalidad y la ausencia de fuerza mayor	17
4. El cálculo, la valoración y la actualización de la indemnización	19
5. La responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas (art. 33 LRJSP)	23
Epígrafe 3 — Responsabilidad de autoridades y personal. Plazos y procedimiento	27
1. La exigencia de responsabilidad a autoridades y personal: la acción de regreso (art. 36 LRJSP)	27
2. La responsabilidad de Derecho privado (art. 35 LRJSP)	31
3. La responsabilidad penal (art. 37 LRJSP)	32
4. El procedimiento de responsabilidad patrimonial (Ley 39/2015)	33

TEMA 9

Epígrafe 1 — La responsabilidad patrimonial: régimen vigente

1. Fundamento constitucional y encaje del régimen vigente

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se asienta en un doble pilar constitucional. De un lado, el **art. 9.3 CE** consagra, entre los principios que vertebran el ordenamiento, la **responsabilidad** de los poderes públicos. De otro, el **art. 106.2 CE**, ya dentro del Título IV («Del Gobierno y de la Administración»), convierte ese principio general en un **derecho subjetivo** concreto de los particulares a ser indemnizados por las lesiones derivadas del funcionamiento de los servicios públicos.

Artículo 106.2 CE · Derecho a indemnización por funcionamiento de los servicios públicos

2. 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**.

El precepto constitucional remite «a los términos establecidos por la ley». Ese desarrollo legal corresponde hoy a dos normas gemelas de 2015: la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)**, que fija en sus arts. 32 a 37 el régimen **sustantivo** —quién responde, por qué daños y con qué alcance—, y la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)**, que disciplina el **procedimiento** de reclamación. La jurisdicción competente para conocer de estas reclamaciones es, en exclusiva, la **contencioso-administrativa** (art. 2.e de la Ley 29/1998), incluso cuando la Administración actúe a través de una entidad de derecho privado o concurra con particulares.

MATIZ

El art. 106.2 CE no emplea la fórmula «funcionamiento *normal o anormal*»: habla genéricamente de «funcionamiento de los servicios públicos». El desdoblamiento entre funcionamiento normal y anormal lo introduce el art. 32.1 LRJSP. Además, la Constitución solo excluye la indemnización por **fuerza mayor**, no por **caso fortuito**. El error habitual es atribuir a la Constitución una distinción que es de rango legal.

MATIZ

El régimen de los arts. 32 y ss. LRJSP no cubre los daños causados por la **Administración de Justicia**. El art. 121 CE somete a un cauce propio los daños por **error judicial** y por el **funcionamiento anormal de la Administración de Justicia**, que dan derecho a una indemnización a cargo del Estado en los términos de la **Ley Orgánica del Poder Judicial** (arts. 292 y ss. LOPJ), con exigencia previa de declaración del error. Queda, pues, al margen de este cauce la responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos administrativos, que es la del art. 106.2 CE.

2. El sistema del art. 32 LRJSP: responsabilidad objetiva y directa

El art. 32 abre el Capítulo IV del Título Preliminar de la LRJSP y contiene los **principios de la responsabilidad**. Sus dos primeros apartados fijan el régimen general y los caracteres del daño indemnizable.

Artículo 32 de la Ley 40/2015 · Principios de la responsabilidad (apartados 1 y 2)

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

2. *En todo caso*, el daño alegado habrá de ser **efectivo, evaluable económicamente e individualizado** con relación a una persona o grupo de personas.

De este núcleo la doctrina extrae los **dos caracteres definitorios** del sistema español:

- **Responsabilidad objetiva.** Nace tanto del funcionamiento **normal** como del **anormal** del servicio, sin necesidad de culpa, dolo ni actuación ilegal de la Administración. No se pregunta si el servicio funcionó bien o mal, sino si el particular sufrió una lesión que **no tiene el deber jurídico de soportar**. Es la diferencia capital con la responsabilidad civil del art. 1902 CC, que exige culpa o negligencia. Lo que filtra las reclamaciones no es la ilegalidad de la actuación, sino la **antijuridicidad del daño**.
- **Responsabilidad directa.** El particular exige la indemnización **directamente a la Administración**, no al funcionario que materialmente causó el daño (art. 36.1 LRJSP). La Administración responde en primer término frente al ciudadano y, solo después, cuando concurra **dolo o culpa o negligencia graves** del personal a su servicio, podrá ejercitar de oficio la **acción de regreso** para recuperar lo pagado (art. 36.2 LRJSP).

El párrafo segundo del art. 32.1 añade una cautela decisiva: la **anulación** de un acto o disposición —en vía administrativa o judicial— **no genera por sí sola** derecho a indemnización. Que un acto sea ilegal demuestra su ilegalidad, no que haya causado un daño antijurídico. Y el art. 32.2 exige que el daño reúna **tres caracteres acumulativos**: **efectivo** (real y cierto, no hipotético ni futuro salvo que su producción sea segura), **evaluable económicamente** (cuantificable, incluidos los daños morales) e **individualizado** (que singularice al reclamante frente a las cargas generales que todos deben soportar). Si falta uno solo, no hay responsabilidad.

EJEMPLO

① **Funcionamiento anormal frente a fuerza mayor.** Dos vecinos de la misma calle sufren daños el mismo día. Los dos casos deslindan cuándo responde la Administración y cuándo queda exonerada.

Supuesto	Hecho	¿Responde la Administración?	Razón (art. 32.1 LRJSP)
Funcionamiento anormal	El alcantarillado municipal, obstruido por falta de mantenimiento, se desborda con una lluvia ordinaria e inunda un garaje	Sí	La lesión es consecuencia del funcionamiento anormal del servicio; el daño es efectivo, evaluable e individualizado, y el particular no tiene el deber jurídico de soportarlo
Fuerza mayor	Un terremoto de magnitud extraordinaria, externo e irresistible, agrieta la vivienda contigua pese al correcto funcionamiento del servicio	No	La Ley excluye expresamente la indemnización en los casos de fuerza mayor (evento externo, imprevisible e irresistible)

La clave es el nexo causal con el servicio público. En el primer caso el daño brota de la deficiencia del propio servicio; en el segundo, de una causa ajena que la Ley exceptúa. La fuerza mayor exige que el evento sea externo al servicio; un fallo técnico interno, aunque imprevisible, es caso fortuito y no exonera.

MATIZ

Los tres caracteres del daño del art. 32.2 LRJSP son acumulativos: efectivo *más* evaluable económicamente *más* individualizado. Confusión clásica: creer que basta con acreditar el daño efectivo, o que la evaluación económica suplente la individualización. Las **cargas generales** que la colectividad soporta por igual (molestias de una obra pública para todo un barrio) no son daño individualizado y, por tanto, no generan responsabilidad aunque el perjuicio sea real.

3. La responsabilidad del Estado legislador (art. 32.3 a 32.6 LRJSP)

Junto al régimen general, el art. 32 tipifica en sus apartados 3 a 6 la **responsabilidad del Estado legislador**: la que deriva no de la actuación administrativa, sino de la **aplicación de normas con rango de ley**. La LRJSP —recogiendo la jurisprudencia previa del Tribunal Supremo y del TJUE— distingue **tres títulos de imputación** y una regla sobre los efectos temporales de la sentencia declaratoria.

Artículo 32 de la Ley 40/2015 · Responsabilidad del Estado legislador (apartado 3)

3. Asimismo, los **particulares** tendrán **derecho a ser indemnizados** por las **Administraciones Públicas** de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de **actos legislativos** de naturaleza *no expropiatoria* de derechos que no tengan el **deber jurídico de soportar** *cuando* así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

La **responsabilidad del Estado legislador** podrá surgir también en los siguientes supuestos, *siempre que* concurran los requisitos previstos en los apartados anteriores:

- a) *Cuando* los daños deriven de la aplicación de una **norma con rango de ley declarada inconstitucional**, *siempre que* concurran los requisitos del apartado 4.
- b) *Cuando* los daños deriven de la aplicación de una norma **contraria al Derecho de la Unión Europea**, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5.

El primer párrafo fija la regla de los **actos legislativos no expropiatorios**: el derecho a indemnización solo existe **cuando la propia ley lo prevea expresamente**. No es automático. Los dos párrafos siguientes abren las dos vías especiales —inconstitucionalidad y contradicción con el Derecho de la Unión— que se desarrollan en los apartados 4 y 5. En ambas se exige, además, que **concurran los requisitos de los apartados anteriores** (esto es, los caracteres del daño del art. 32.2).

Artículo 32 de la Ley 40/2015 · Norma con rango de ley declarada inconstitucional (apartado 4)

- 4. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una **norma con rango de ley declarada inconstitucional**, procederá su indemnización *cuando* el particular haya obtenido, en **cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria** de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, *siempre que* se hubiera alegado la **inconstitucionalidad** posteriormente declarada.

Artículo 32 de la Ley 40/2015 · Norma contraria al Derecho de la Unión Europea (apartado 5)

- 5. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una **norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea**, procederá su indemnización *cuando* el particular haya obtenido, en **cualquier instancia, sentencia**

firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, *siempre que* se hubiera alegado la **infracción del Derecho de la Unión Europea** posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse **todos** los requisitos siguientes:

- a) La norma ha de tener por objeto **conferir derechos a los particulares**.
- b) El **incumplimiento** ha de estar **suficientemente caracterizado**.
- c) Ha de existir una **relación de causalidad directa** entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.

Ambos apartados comparten un **presupuesto procesal común**: el particular ha de haber obtenido, en cualquier instancia, **sentencia firme desestimatoria** de un recurso contra la actuación que le causó el daño, y ha de haber **alegado en ese proceso** el vicio (la inconstitucionalidad o la infracción del Derecho de la Unión) que después se declara. Es una exigencia de diligencia: no se protege a quien se aquietó. La diferencia está en que la vía del Derecho de la Unión **añade tres requisitos** de origen jurisprudencial europeo (doctrina *Francovich* y *Brasserie du Pêcheur*), que no se exigen en la inconstitucionalidad.

Requisito	Art. 32.4 (inconstitucionalidad)	Art. 32.5 (Derecho de la Unión)
Sentencia firme desestimatoria en cualquier instancia	Sí	Sí
Haber alegado el vicio en ese proceso	Sí (la inconstitucionalidad)	Sí (la infracción del Derecho de la Unión)
Norma que confiera derechos a los particulares	No se exige	Sí – letra a)
Incumplimiento suficientemente caracterizado	No se exige	Sí – letra b)
Relación de causalidad directa entre incumplimiento y daño	No se exige	Sí – letra c)

Artículo 32 de la Ley 40/2015 · Efectos temporales de la sentencia declaratoria (apartado 6)

6. La **sentencia** que declare la **inconstitucionalidad** de la norma con rango de ley o declare el carácter de **norma contraria al Derecho de la Unión Europea** producirá efectos desde la fecha de su **publicación** en el «**Boletín Oficial del Estado**» o en el «**Diario Oficial de la Unión Europea**», según el caso, *salvo que* en ella se establezca otra cosa.

La regla general es que la sentencia declaratoria surte efectos **desde su publicación**: en el «**BOE**» si es del Tribunal Constitucional, en el «**DOUE**» si es del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El fallo puede fijar otro momento, pero esa es la excepción y debe constar de forma expresa. Esta regla se conecta con el alcance de la reparación: en estos supuestos del Estado legislador solo son indemnizables los daños producidos en los **cinco años anteriores** a la fecha de publicación de la sentencia (art. 34.1, párrafo segundo, LRJSP), salvo que la propia sentencia disponga otra cosa.

MATIZ

La responsabilidad por **actos legislativos no expropiatorios** (art. 32.3, párrafo primero) **no es automática**: exige que la propia ley reconozca la indemnización. Las vías de la **inconstitucionalidad** (32.4) y de la **infracción del Derecho de la Unión** (32.5) sí operan aunque la ley nada diga, pero a cambio imponen el filtro de la **sentencia firme desestimatoria previa** con alegación del vicio. Confusión clásica: pensar que cualquier ley anulada genera de suyo derecho a indemnización.

RECUERDA

Tres títulos del Estado legislador (art. 32.3-6 LRJSP): (1) actos legislativos *no expropiatorios* → solo si la ley lo prevé; (2) ley declarada *inconstitucional* → art. 32.4; (3) ley *contraria al Derecho de la Unión* → art. 32.5, que añade **tres requisitos** (norma que confiere derechos, incumplimiento suficientemente caracterizado, causalidad directa). Presupuesto común de 32.4 y 32.5: **sentencia firme desestimatoria** en cualquier instancia habiendo **alegado** el vicio. La sentencia declaratoria produce efectos **desde su publicación** en el «BOE» (TC) o en el «DOUE» (TJUE), salvo que disponga otra cosa (art. 32.6).

TEMA 9

Epígrafe 2 — Requisitos para que proceda la indemnización

El derecho a ser indemnizado exige la concurrencia acumulativa de varios requisitos que la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)** recoge en sus artículos 32 y 34, sobre la base del art. 106.2 CE. La ausencia de uno solo de ellos impide reconocer la responsabilidad patrimonial con independencia de los demás. Son cuatro los requisitos sustantivos que configuran el derecho —una **lesión antijurídica**, un **daño efectivo, evaluable e individualizado**, una **relación de causalidad** con el funcionamiento del servicio y la **ausencia de fuerza mayor**— a los que se añade, en fase de cuantificación, el régimen de **cálculo, valoración y actualización de la indemnización** del art. 34.

Requisito	Fundamento normativo	Consecuencia de su ausencia
Lesión antijurídica: el particular no tiene el deber jurídico de soportarla	Art. 32.1 LRJSP	La lesión no es antijurídica aunque exista daño material
Daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado	Art. 32.2 LRJSP	No hay lesión jurídicamente relevante
Relación de causalidad con el funcionamiento del servicio	Arts. 106.2 CE + 32.1 LRJSP	El daño no es imputable a la Administración
Ausencia de fuerza mayor	Arts. 106.2 CE + 32.1 LRJSP	Causa de exoneración legal expresa

1. La lesión antijurídica: ausencia del deber jurídico de soportar el daño

El primer requisito es la **antijuridicidad** de la lesión. En el sistema español la lesión es antijurídica **no cuando la Administración actúa ilegalmente**, sino cuando el particular

no tiene el deber jurídico de soportar el daño conforme a la Ley. Es el elemento que filtra las reclamaciones y caracteriza a nuestro modelo frente a los sistemas de responsabilidad por culpa: lo relevante no es la regularidad de la conducta administrativa, sino la **posición jurídica del perjudicado** frente al perjuicio.

Artículo 32.1 de la Ley 40/2015 (LRJSP) · Principios de la responsabilidad

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

La antijuridicidad opera como **título de imputación objetivo**. La Administración puede actuar conforme a Derecho y, aun así, generar responsabilidad si el daño no se inscribe en el deber general de soportar las cargas públicas. A la inversa, una actuación ilegal puede **no** generar responsabilidad si el daño quedaba dentro del deber jurídico de soportar: es el caso clásico de la sanción anulada por defectos formales que habría sido procedente sobre el fondo.

MATIZ

La **anulación** del acto —en vía administrativa o contencioso-administrativa— **no genera automáticamente** derecho a indemnización (art. 32.1, párrafo segundo). Ganar el recurso demuestra la ilegalidad del acto, pero no su carácter lesivo en los términos del art. 32: hay que acreditar además todos los requisitos del daño y la antijuridicidad. Confusión clásica: identificar «acto anulado» con «indemnización procedente».

Supuestos en que el particular sí tiene el deber jurídico de soportar el daño y que, por tanto, no generan responsabilidad patrimonial:

Supuesto	Razón del deber de soportar
Limitaciones generales de policía (horarios, licencias, control de actividades)	Cargas inherentes al ejercicio reglado de derechos y actividades
Expropiación con justiprecio	Ya está compensada por la indemnización expropiatoria
Sanción administrativa conforme a Derecho	Consecuencia jurídica del incumplimiento propio
Daños derivados de un riesgo asumido voluntariamente	En la medida del riesgo aceptado
Limitaciones derivadas de la ordenación urbanística	Cargas generales del sistema

RECUERDA

La antijuridicidad en el sistema español es **objetiva**: no se pregunta si la Administración actuó bien o mal, sino si el particular tenía o no el **deber jurídico de soportar** ese daño. Es el requisito que evita que cualquier actuación administrativa genere indemnización. Sin él, la objetividad del sistema se convertiría en una garantía universal frente a todo perjuicio derivado de la actividad pública.

2. El daño: efectivo, evaluable económicamente e individualizado

El art. 32.2 LRJSP exige tres caracteres **acumulativos** del daño alegado. Si falta uno solo, no hay lesión jurídicamente relevante y decae la responsabilidad.

Artículo 32.2 de la Ley 40/2015 (LRJSP) · Caracteres del daño

2. *En todo caso*, el daño alegado habrá de ser **efectivo, evaluable económicamente e individualizado** con relación a una persona o grupo de personas.

Daño efectivo. El daño debe ser **real y cierto**, no meramente hipotético, eventual o futuro. Esta nota excluye los perjuicios que solo representan una posibilidad o un lucro cesante sin base acreditada. Son indemnizables, en cambio, los **daños futuros cuya producción es cierta** —como los perjuicios derivados de una incapacidad permanente ya declarada—, porque la efectividad no se identifica con la inmediatez, sino con la **certeza**.

Daño evaluable económicamente. El daño debe ser **susceptible de valoración** en términos económicos. La regla cubre tanto los **daños patrimoniales** —daño emergente y lucro cesante— como los **daños morales**, que aunque no tengan precio de mercado son cuantificables con criterios jurídicos y jurisprudenciales. Para los daños corporales, el art. 34.2 LRJSP remite a los **baremos** de la normativa de seguros obligatorios y de la Seguridad Social como referencia orientativa.

Daño individualizado. El daño debe **recaer sobre una persona o grupo concreto e identificable**, distinguiéndose de las **cargas generales** que todos los ciudadanos han de soportar por la vida en sociedad. No son indemnizables los perjuicios que afectan por igual a toda la colectividad —molestias por obras en la vía pública para todo un barrio, restricciones generales de tráfico—, porque carecen de la singularización que hace antijurídico el daño.

MATIZ

Los tres caracteres del art. 32.2 son acumulativos: efectivo + evaluable económicamente + individualizado. Confusión clásica: pensar que basta con el carácter efectivo, o que la evaluación económica suple la individualización. Y ojo con las **cargas generales**: si una medida perjudica por igual a todos los comerciantes de un sector, no hay individualización suficiente y, por tanto, no hay responsabilidad, aunque el perjuicio económico sea real.

3. La relación de causalidad y la ausencia de fuerza mayor

Debe existir una **relación de causalidad** entre el funcionamiento del servicio público —normal o anormal— y el daño producido (art. 32.1 LRJSP en relación con el art. 106.2 CE). El legislador emplea en el régimen general la fórmula del daño que sea «consecuencia» del funcionamiento del servicio, y reserva el adjetivo «**directa**» para el supuesto especial de responsabilidad por norma contraria al Derecho de la Unión Europea (art. 32.5.c LRJSP). Es el requisito más debatido en la jurisprudencia, porque el resultado lesivo suele producirse por la concurrencia de varios factores: la propia conducta del particular, el hecho de un tercero o circunstancias externas al servicio.

Causas de ruptura del nexo causal. La jurisprudencia ha consolidado los supuestos que rompen total o parcialmente el nexo y, por consiguiente, exoneran o reducen la responsabilidad:

Causa	Efecto sobre la responsabilidad
Fuerza mayor	Exoneración total – exclusión legal expresa (art. 32.1 LRJSP y 106.2 CE)
Culpa exclusiva del perjudicado	Exoneración total cuando fue la causa única del daño
Culpa concurrente del perjudicado	Reducción proporcional de la indemnización
Hecho de un tercero	Exoneración si fue causa exclusiva; concurrencia si fue parcial

Caso fortuito	No exonera: la Administración responde aunque el daño sea imprevisible si la causa es interna al funcionamiento del servicio
----------------------	---

Solo la **fuerza mayor** está positivada como causa de exoneración en la propia ley; las demás son construcción jurisprudencial sobre la base del propio requisito del nexo causal: si la lesión no proviene del funcionamiento del servicio, no puede imputarse a la Administración.

La ausencia de fuerza mayor. Tanto el art. 106.2 CE como el art. 32.1 LRJSP excluyen expresamente la responsabilidad en los **casos de fuerza mayor**. Es el único supuesto de exoneración con anclaje constitucional y legal directo. La jurisprudencia exige tres notas **cumulativas**:

Nota	Descripción
Externa	Ajena al propio funcionamiento del servicio público
Imprevisible	No podía anticiparse con los medios razonables disponibles
Irresistible	No podía evitarse aunque se hubiera previsto

La interpretación es **estricta**: no basta con que el evento sea grave o inhabitual, debe reunir las tres notas a la vez. Las lluvias torrenciales verdaderamente excepcionales o los seísmos de magnitud extraordinaria caben en el concepto; las nevadas intensas pero previsibles en zona de montaña, los temporales propios de la estación o los fallos técnicos previsibles dentro del riesgo del servicio, no.

MATIZ

Caso fortuito ≠ **fuerza mayor**. El **caso fortuito** es un evento imprevisible o inevitable **interno** al funcionamiento del servicio (fallo súbito de una máquina, avería técnica imprevisible). La **fuerza mayor** es un evento **externo** e irresistible (terremoto, inundación extraordinaria). Solo la fuerza mayor exonera; el caso fortuito **no exonera**, porque el riesgo interno del servicio público es de cargo de la Administración. La distinción entre caso fortuito y fuerza mayor es determinante en la práctica.

4. El cálculo, la valoración y la actualización de la indemnización

Concurriendo los requisitos anteriores, procede fijar la **cuantía** de la indemnización. El **art. 34 LRJSP** regula qué daños son indemnizables, con qué criterios se valoran, cómo se actualizan y de qué formas pueden abonarse. Sus cuatro apartados se transcriben íntegros porque cada uno fija una regla autónoma.

Artículo 34 de la Ley 40/2015 (LRJSP) · Indemnización

1. Sólo serán **indemnizables** las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste **no tenga el deber jurídico de soportar** de acuerdo con la Ley. **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 la ciencia o de la técnica** existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello *sin perjuicio de* las **prestaciones asistenciales o económicas** que las leyes puedan establecer para estos casos.

En los casos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere los **apartados 4 y 5 del artículo 32**, serán indemnizables los daños producidos en el **plazo de los cinco años** anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que

declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, *salvo que* la sentencia disponga otra cosa.

2. La **indemnización** se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la **legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables**, ponderándose, en su caso, las **valoraciones predominantes en el mercado**. En los casos de **muerte o lesiones corporales** se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los **baremos** de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.
3. La **cuantía de la indemnización** se calculará con referencia al **día en que la lesión efectivamente se produjo**, *sin perjuicio de* su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al **Índice de Garantía de la Competitividad**, fijado por el **Instituto Nacional de Estadística**, y de los **intereses** que procedan por **demora en el pago** de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria**, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
4. La **indemnización procedente** podrá **sustituirse** por una **compensación en especie** o ser abonada mediante **pagos periódicos**, *cuando* resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, *siempre que* exista **acuerdo con el interesado**.

Qué se indemniza (art. 34.1). Dos reglas de delimitación. La primera enlaza con la antijuridicidad del apartado 1 de este epígrafe: solo se indemnizan los daños que el particular **no tenga el deber jurídico de soportar**. La segunda excluye los daños derivados de **hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables** según el estado de la ciencia y de

la técnica al tiempo del daño —la llamada **cláusula de los riesgos del progreso**—, sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que otras leyes prevean. El párrafo segundo introduce una **ventana temporal específica** para el Estado legislador (art. 32.4 y 32.5): solo son indemnizables los daños producidos en los **cinco años anteriores** a la publicación de la sentencia declaratoria.

Cómo se valora (art. 34.2). La cuantía se calcula con los criterios de la **legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables**, ponderando las **valoraciones predominantes en el mercado**. En **muerte o lesiones corporales** se puede tomar como referencia el **baremo** de la normativa de seguros obligatorios y de la Seguridad Social —referencia orientativa, no vinculante—.

Cómo se actualiza (art. 34.3). La cuantía se fija con referencia al **día en que la lesión efectivamente se produjo** (principio de valoración al momento del daño), pero se **actualiza** a la fecha en que finaliza el procedimiento con arreglo al **Índice de Garantía de la Competitividad (IGC)**, fijado por el **INE**. A ello se suman, en su caso, los **intereses de demora** por retraso en el pago, exigibles conforme a la **Ley 47/2003, General Presupuestaria** (o a las normas presupuestarias autonómicas).

Cómo se paga (art. 34.4). La indemnización procedente puede **sustituirse por compensación en especie** o abonarse mediante **pagos periódicos**, cuando sea más adecuado para la reparación debida y convenga al interés público, *siempre que exista acuerdo con el interesado*.

MATIZ

Distingue dos fechas en el art. 34.3. La cuantía se **calcula al día en que se produjo la lesión** —no a la fecha de la reclamación ni de la resolución—; después se **actualiza** con el **IGC** hasta la terminación del procedimiento. El **IGC** sustituyó al **IPC** como índice de actualización tras la Ley 2/2015 de desindexación: por diseño tiene un **suelo del 0 %** (si resultara negativo, se aplica 0) y un **techo** en el objetivo de inflación a medio plazo (2 %), por lo que la actualización suele ser moderada. No confundir la **actualización por IGC** (que enjuga la pérdida de valor del dinero) con los **intereses de demora** (que sancionan el retraso en el pago): son conceptos distintos y pueden acumularse.

EJEMPLO

- ② **Cálculo de una indemnización con actualización.** Un vehículo particular sufre daños valorados en **20.000 €** por el desprendimiento de un elemento mal fijado de una infraestructura pública. El hecho ocurre el **10 de marzo de 2022** y el procedimiento de responsabilidad se resuelve el **10 de septiembre de 2024**.
1. **Valoración al día del daño (art. 34.3):** la cuantía base se fija con referencia al 10 de marzo de 2022 → **20.000 €**.
 2. **Actualización con el IGC:** supongamos que el IGC acumulado publicado por el INE entre ambas fechas fuera del **+2,0 %**. Cuantía actualizada = $20.000 \times 1,020 = 20.400 \text{ €}$.
 3. **Intereses de demora (art. 34.3 + Ley 47/2003):** si, fijada la indemnización, la Administración se retrasa **90 días** en el pago y el interés de demora presupuestario aplicable fuera del **4,0625 % anual**, los intereses serían $20.400 \times 0,040625 \times (90/365) \approx 204,4 \text{ €}$.
 4. **Total a abonar:** $20.400 + 204,4 \approx 20.604 \text{ €}$ (cifras de índice e interés meramente ilustrativas; los valores reales son los publicados oficialmente para cada ejercicio).

EJEMPLO

③ **Un daño que sí hay deber jurídico de soportar (no indemnizable).** A un contribuyente se le impone una **sanción tributaria de 3.000 €** que abona. Más tarde, el TEAR **anula** la sanción por un **defecto de motivación** en la notificación, pero confirma que la conducta —dejar de ingresar en plazo— existió y era sancionable sobre el fondo. El interesado reclama los 3.000 € como responsabilidad patrimonial por el «daño» de haber pagado. **No procede la indemnización:** aunque el acto se anuló (art. 32.1, párrafo segundo: la anulación no presupone por sí sola derecho a indemnización) y hubo un desembolso efectivo y evaluable, el particular **tenía el deber jurídico de soportar** la carga derivada de su propio incumplimiento (art. 34.1). Falta la **antijuridicidad**. La vía correcta es la **devolución** de lo indebidamente ingresado con sus intereses en el propio procedimiento tributario, no la responsabilidad patrimonial.

5. La responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas (art. 33 LRJSP)

Un mismo daño puede no ser obra de una sola Administración. En un sistema con tres niveles territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales) y con crecientes fórmulas de cooperación —consorcios, convenios, encomiendas, órganos colegiados de composición mixta—, es frecuente que la lesión brote de una actuación en la que **concurren varias Administraciones**. El **art. 33 LRJSP** resuelve quién responde frente al particular y cómo se reparte después la carga, y lo hace distinguiendo dos escenarios de intensidad muy distinta.

Artículo 33 de la Ley 40/2015 · Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas

1. *Cuando* de la gestión dimanante de **fórmulas conjuntas de actuación** entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los

términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, **en todo caso, de forma solidaria**. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la **distribución de la responsabilidad** entre las diferentes Administraciones públicas.

2. En **otros supuestos de concurrencia** de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de **competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención**. La responsabilidad será **solidaria** *cuando no* sea posible dicha determinación.
3. En los casos previstos en el apartado primero, la **Administración competente** para incoar, instruir y resolver los procedimientos en los que exista una responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas, será la fijada en los Estatutos o reglas de la organización colegiada. En su defecto, la competencia vendrá atribuida a la **Administración Pública con mayor participación en la financiación** del servicio.
4. *Cuando* se trate de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, la Administración Pública competente a la que se refiere el apartado anterior, deberá **consultar a las restantes Administraciones** implicadas para que, en el **plazo de quince días**, éstas puedan exponer cuanto consideren procedente.

El precepto opera con una **regla y una excepción invertidas** según el escenario:

- **Fórmulas conjuntas de actuación (art. 33.1)**. Cuando el daño nace de una actuación conjunta institucionalizada —el consorcio, el convenio, el órgano colegiado mixto—, la responsabilidad es **solidaria en todo caso**, sin necesidad de indagar la cuota de cada Administración. El particular puede dirigirse contra cualquiera de ellas por el todo. El reparto interno entre las Administraciones puede haberlo fijado ya el propio

instrumento regulador de la actuación conjunta; si lo hizo, esa distribución rige *entre ellas*, pero no debilita la garantía solidaria del ciudadano.

- **Otros supuestos de concurrencia (art. 33.2).** Fuera de esas fórmulas conjuntas, la regla se invierte: la responsabilidad se **reparte** entre cada Administración atendiendo a tres criterios acumulativos —**competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención**—. La solidaridad pasa aquí a ser **subsidiaria**: solo entra en juego *cuando no sea posible determinar* la cuota de cada una.

Los apartados 3 y 4 resuelven la **tramitación**. La Administración competente para incoar, instruir y resolver es la que fijen los estatutos o reglas de la organización colegiada y, en su defecto, la que **más participe en la financiación** del servicio. Y en responsabilidad patrimonial se impone un trámite específico: **consultar a las demás Administraciones implicadas**, que disponen de **quince días** para exponer lo que estimen procedente.

MATIZ

No confundas los dos escenarios del art. 33. En las **fórmulas conjuntas** (33.1) la solidaridad es **la regla, siempre** en la **mera concurrencia** (33.2) la regla es el **reparto** por competencia, interés público e intensidad, y la solidaridad solo actúa como cierre **cuando no puede determinarse** la cuota. Confusión clásica: afirmar que toda concurrencia de Administraciones genera responsabilidad solidaria. Ojo también con el plazo: los **quince días** del art. 33.4 son para la **consulta entre Administraciones**, no un plazo del ciudadano.

EJEMPLO

⑥ **Concurrencia con y sin fórmula conjunta.** Un peatón sufre una caída por el mal estado de una vía en la que confluyen actuaciones de dos Administraciones y reclama **30.000 €**.

- **Con fórmula conjunta.** Estado y Comunidad Autónoma gestionan el tramo a través de un **consorcio**. La responsabilidad es **solidaria** (art. 33.1): el peatón

puede exigir los 30.000 € **íntegros** a cualquiera de ellas, y el reparto interno (p. ej. 50/50 según el convenio del consorcio) es cosa suya.

- **Sin fórmula conjunta.** No hay consorcio; simplemente concurren una competencia autonómica de conservación y una intervención municipal puntual. Se **reparte** por competencia, interés público e intensidad (art. 33.2): si se acredita que la causa fue en un 80 % la falta de conservación autonómica y en un 20 % la actuación municipal, cada Administración responde de **24.000 €** y **6.000 €** respectivamente. Solo **si fuera imposible** delimitar esas cuotas la responsabilidad volvería a ser **solidaria**.

TEMA 9

Epígrafe 3 — Responsabilidad de autoridades y personal. Plazos y procedimiento

Los dos epígrafes anteriores han fijado el régimen sustantivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas frente al ciudadano. Este tercer epígrafe cierra el tema por sus dos caras restantes: hacia **dentro** de la Administración —la exigencia de responsabilidad a las autoridades y al personal a su servicio (arts. 35 a 37 de la Ley 40/2015)— y hacia el **cauce formal** por el que discurre toda reclamación —el procedimiento regulado en la Ley 39/2015, con su plazo de prescripción de un año, su instrucción, el dictamen del Consejo de Estado, la resolución en seis meses y el silencio desestimatorio—.

1. La exigencia de responsabilidad a autoridades y personal: la acción de regreso (art. 36 LRJSP)

El sistema español descansa sobre la **responsabilidad directa** de la Administración: el particular lesionado exige la indemnización *directamente* a la Administración correspondiente, nunca al funcionario o autoridad que materialmente causó el daño. Este es el punto de partida del art. 36.1 LRJSP y la garantía patrimonial básica del perjudicado, que siempre tiene enfrente a un deudor solvente.

Ahora bien, esa responsabilidad directa **no exime** al personal que actuó de forma reprochable. Una vez que la Administración ha indemnizado al lesionado, la ley le impone —no le faculta— exigir *de oficio* a sus autoridades y personal la responsabilidad en que hubieran incurrido, pero **solo** cuando concurra **dolo, o culpa o negligencia graves**. Es la llamada **acción de regreso** o de repetición, que traslada al patrimonio del causante el importe que la Administración anticipó al ciudadano.

Artículo 36 de la Ley 40/2015 · Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas

1. Para hacer efectiva la **responsabilidad patrimonial** a que se refiere esta Ley, los particulares exigirán **directamente** a la **Administración Pública** correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las **autoridades y personal a su servicio**.
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**.

3. Asimismo, la **Administración** instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos *cuando* hubiera concurrido **dolo, o culpa o negligencia graves**.
4. El **procedimiento** para la exigencia de la responsabilidad al que se refieren los **apartados 2 y 3**, se sustanciará conforme a lo dispuesto en la **Ley de Procedimiento Administrativo Común** de las Administraciones Públicas y se iniciará por **acuerdo del órgano competente** que se notificará a los interesados y que constará, al menos, de los siguientes trámites:
 - a) **Alegaciones** durante un **plazo de quince días**.

- b) **Práctica de las pruebas** admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un **plazo de quince días**.
 - c) **Audiencia** durante un **plazo de diez días**.
 - d) **Formulación de la propuesta de resolución** en un **plazo de cinco días** a contar desde la finalización del trámite de audiencia.
 - e) **Resolución** por el órgano competente en el **plazo de cinco días**.
5. La **resolución declaratoria de responsabilidad** pondrá fin a la vía administrativa.
6. Lo dispuesto en los apartados anteriores, se entenderá *sin perjuicio de pasar, si procede*, el **tanto de culpa** a los **Tribunales competentes**.

El precepto se desglosa así:

- **Umbral de imputación (36.2)**. La acción de regreso **no** procede por culpa leve. El personal solo responde frente a la Administración por **dolo** (voluntad de causar el daño), **culpa grave** o **negligencia grave**. La culpa o negligencia levísima o leve —el error ordinario en el desempeño— queda absorbida por la responsabilidad de la propia Administración y no se repercute sobre el funcionario. Este umbral es la diferencia capital respecto de la responsabilidad frente al ciudadano, que es **objetiva** y no exige culpa.
- **Criterios de ponderación (36.2, párrafo 2)**. Para exigir y, en su caso, cuantificar esta responsabilidad se ponderan cuatro criterios *entre otros* —lista abierta—: el **resultado dañoso producido**, el **grado de culpabilidad**, la **responsabilidad profesional** del personal y su **relación con la producción del resultado dañoso**.
- **El supuesto del 36.3**. La acción de regreso no se limita a recuperar lo pagado a un tercero. El apartado 3 obliga a instruir **igual procedimiento** cuando el personal, con dolo o culpa o negligencia graves, cause daños en los **propios bienes o derechos de la Administración**. Confundir la acción de regreso con el único supuesto del 36.2 (reembolso de lo indemnizado a un tercero) e ignorar el del 36.3 es un error clásico.

- **Fin de la vía administrativa (36.5) y responsabilidad penal (36.6).** La resolución que declara la responsabilidad del personal pone *fin a la vía administrativa*, y todo ello se entiende sin perjuicio de pasar, si procede, el **tanto de culpa** a los Tribunales.

RECUERDA

Plazos del **procedimiento de la acción de regreso** (art. 36.4 LRJSP): 15 días de alegaciones · 15 días de prueba · 10 días de audiencia · 5 días para la propuesta de resolución · 5 días para la resolución. Mnemotécnico: **15-15-10-5-5**. Este procedimiento —el de exigir responsabilidad al personal— **no debe confundirse** con el procedimiento de reclamación del ciudadano frente a la Administración (Ley 39/2015), cuyos plazos son otros.

MATIZ

La acción de regreso es un **deber**, no una facultad: la ley dice que la Administración «exigirá **de oficio**». Y el umbral es estricto —solo **dolo, culpa o negligencia graves**—. Una actuación meramente negligente en grado leve del funcionario no permite repetir contra él, aunque la Administración sí haya tenido que indemnizar al ciudadano por ella (responsabilidad objetiva frente a terceros, subjetiva y cualificada hacia dentro).

EJEMPLO

④ **Acción de regreso por culpa grave.** Un actuario de la AEAT tramita un embargo y, saltándose de forma consciente los controles del procedimiento, traba una cuenta que no pertenece al deudor sino a un tercero homónimo, que sufre el descubierto y una serie de gastos financieros. El tercero reclama y la Administración le indemniza *directamente* (art. 36.1 LRJSP). Acto seguido, la AEAT abre de oficio el procedimiento del art. 36.4: aprecia que hubo **culpa grave** —no un simple error, sino desatención consciente de comprobaciones

elementales— y, ponderando el resultado dañoso, el grado de culpabilidad y la responsabilidad profesional (36.2), dicta resolución declarando la responsabilidad del funcionario y exigiéndole el **reembolso** de lo pagado. Si el asunto revistiera además caracteres de delito, pasaría el **tanto de culpa** a los Tribunales (36.6). Nótese que, de haber existido solo culpa leve, la Administración habría soportado ella el coste sin poder repetir.

2. La responsabilidad de Derecho privado (art. 35 LRJSP)

Cuando la Administración no actúa revestida de imperio, sino en el tráfico jurídico-privado —por sí misma o a través de una entidad de derecho privado (sociedad mercantil pública, fundación del sector público)—, podría pensarse que su responsabilidad se rige por el Código Civil. **No es así.** El art. 35 LRJSP unifica el régimen: la responsabilidad se exige siempre conforme a los arts. 32 y siguientes de la propia LRJSP.

Artículo 35 de la Ley 40/2015 · Responsabilidad de Derecho Privado

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 o a la entidad que **cubra su responsabilidad**.

La consecuencia práctica es doble: el **régimen sustantivo** aplicable es el de la responsabilidad patrimonial (arts. 32 y ss.), no el de los arts. 1902 y siguientes del Código Civil, y la **jurisdicción** competente sigue siendo la **contencioso-administrativa**, nunca la civil ni la social. La personificación instrumental privada no arrastra al Derecho civil.

MATIZ

Aunque la Administración opere mediante una sociedad mercantil pública o una entidad que **cubra su responsabilidad** (una aseguradora), el régimen aplicable es **siempre** el de los arts. 32 y ss. LRJSP y la vía es la contencioso-administrativa. Pensar que actuar «en relaciones de Derecho privado» remite al Código Civil y a la jurisdicción civil es la confusión típica que este artículo cierra.

3. La responsabilidad penal (art. 37 LRJSP)

La vía patrimonial no desplaza a la penal: el personal al servicio de las Administraciones responde penalmente por los delitos que cometa en el ejercicio de sus funciones, con arreglo a la legislación penal, y de la responsabilidad civil derivada del delito según esa misma legislación.

Artículo 37 de la Ley 40/2015 · Responsabilidad penal

1. La **responsabilidad penal** del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como la **responsabilidad civil derivada del delito** se exigirá de acuerdo con lo previsto en la **legislación correspondiente**.
2. La exigencia de **responsabilidad penal** del personal al servicio de las Administraciones Públicas **no suspenderá** los procedimientos de reconocimiento de **responsabilidad patrimonial** que se instruyan, *salvo que* la determinación de los hechos en el **orden jurisdiccional penal** sea **necesaria** para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

MATIZ

La regla general es la **compatibilidad y no suspensión**: la existencia de un proceso penal contra el funcionario **no paraliza** el procedimiento de responsabilidad patrimonial. La suspensión es la **excepción** y exige que la fijación de los hechos en sede penal sea *necesaria* —no meramente conveniente— para determinar la responsabilidad patrimonial. La mera concurrencia de ambos procesos no basta para suspender.

4. El procedimiento de responsabilidad patrimonial (Ley 39/2015)

El procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial es el **procedimiento administrativo común** de la Ley 39/2015, con las especialidades que la propia ley recoge para esta materia. Puede iniciarse por **reclamación del interesado** o **de oficio**, se instruye con informes y, en su caso, dictamen del Consejo de Estado, y termina por resolución expresa, por silencio o por acuerdo.

4.1. Iniciación y el plazo de prescripción de un año (arts. 65 y 67 LPACAP)

Iniciación a solicitud del interesado. Es la vía ordinaria. La solicitud tiene un **contenido reforzado** respecto de cualquier otra: además de los datos generales, debe especificar las lesiones, la relación de causalidad, la evaluación económica y el momento en que la lesión se produjo.

Artículo 67 de la Ley 39/2015 · Solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial

1. Los interesados *sólo* podrán solicitar el inicio de un procedimiento de **responsabilidad patrimonial**, *cuando no* haya prescrito su derecho a reclamar. El **derecho a reclamar prescribirá al año** de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de **daños de carácter físico o psíquico** a las personas, el

plazo empezará a computarse desde la **curación** o la **determinación del alcance de las secuelas**.

2. Además de lo previsto en el **artículo 66**, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las **lesiones producidas**, la presunta **relación de causalidad** entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la **evaluación económica** de la responsabilidad patrimonial, *si fuera posible*, y el **momento en que la lesión efectivamente se produjo**, e irá acompañada de cuantas **alegaciones, documentos e informaciones** se estimen oportunos y de la **proposición de prueba**, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.

El plazo de un año es de **prescripción** —no de caducidad—, por lo que **admite interrupción**: cualquier acto de reclamación del interesado o de reconocimiento de la obligación por la Administración lo interrumpe y, tras la interrupción, vuelve a correr íntegro. El *dies a quo* varía según la naturaleza del daño: en el daño instantáneo, desde el hecho lesivo; en el continuado, desde que se manifiesta el efecto; y en los **daños físicos o psíquicos**, desde la **curación** o la **determinación del alcance de las secuelas**.

Junto al *dies a quo* general, el art. 67.1 LPACAP fija dos reglas especiales de cómputo para los supuestos en que el hecho lesivo no coincide con el momento en que el perjudicado puede efectivamente reclamar.

Artículo 67.1 de la Ley 39/2015 · Reglas especiales de cómputo del plazo

En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por **anulación** en vía administrativa o contencioso-administrativa de un **acto o disposición** de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse **notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva**. En los casos de responsabilidad patrimonial a que se refiere el **artículo 32, apartados 4 y 5**, de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, el derecho a reclamar prescribirá al año de la **publicación** en el «Boletín Oficial del

Estado» o en el «**Diario Oficial de la Unión Europea**», según el caso, de la sentencia que declare la **inconstitucionalidad** de la norma o su carácter **contrario al Derecho de la Unión Europea**.

En la **anulación** de un acto o disposición, el año no corre desde el acto lesivo originario, sino desde la **notificación** de la resolución o sentencia que lo anula, porque solo entonces queda expedito el derecho a reclamar. En el **Estado legislador** (art. 32.4 y 32.5 LRJSP), el cómputo arranca de la **publicación** de la sentencia declaratoria en el «BOE» —Tribunal Constitucional— o en el «DOUE» —Tribunal de Justicia de la Unión Europea—: la misma fecha que delimita la ventana de daños indemnizables de los cinco años anteriores (art. 34.1, párrafo segundo, LRJSP).

EJEMPLO

⑤ **Cómputo del plazo de un año en daños físicos.** Un ciudadano resbala en marzo de 2025 en las escaleras mal conservadas de una oficina pública y se fractura una pierna. Sufrir varias intervenciones y no recibir el alta médica con determinación definitiva de secuelas —una limitación de movilidad permanente— hasta septiembre de 2026. El año del art. 67.1 LPACAP **no** se cuenta desde el accidente de marzo de 2025, sino desde septiembre de 2026, día en que se **determina el alcance de las secuelas**. Presentar la reclamación en marzo de 2027 sería, por tanto, **tempestivo**: la regla protege al perjudicado mientras el daño sigue en evolución y su alcance no está fijado. Contar desde el accidente y dar el derecho por prescrito es el error clásico.

Iniciación de oficio. Es excepcional y tiene régimen propio en el art. 65 LPACAP.

Artículo 65 de la Ley 39/2015 · Especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial

1. *Cuando* las Administraciones Públicas decidan **iniciar de oficio** un procedimiento de responsabilidad patrimonial será necesario que **no haya**

prescrito el derecho a la reclamación del interesado al que se refiere el **artículo 67**.

2. El **acuerdo de iniciación** del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un **plazo de diez días** para que aporten cuantas **alegaciones, documentos o información** estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento iniciado se instruirá *aunque* los particulares presuntamente lesionados **no se personen** en el plazo establecido.

MATIZ

No confundir dos plazos de distinta naturaleza: el **año** del art. 67.1 es el plazo de **prescripción** del derecho a reclamar; los **diez días** del art. 65.2 son el plazo que la Administración concede al lesionado, en el inicio de oficio, para personarse y alegar. Además, el inicio de oficio exige que el derecho del interesado **no haya prescrito**, y el procedimiento sigue su curso *aunque* el lesionado no comparezca.

4.2. Instrucción: informes y dictamen del Consejo de Estado (art. 81 LPACAP)

En la instrucción son **preceptivos** el informe del servicio cuyo funcionamiento causó la lesión y, cuando la cuantía alcanza el umbral legal, el **dictamen del Consejo de Estado** o del órgano consultivo autonómico equivalente.

Artículo 81 de la Ley 39/2015 · Solicitud de informes y dictámenes (apartados 1 y 2)

1. En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será **preceptivo** solicitar **informe al servicio** cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, *no pudiendo exceder* de **diez días** el plazo de su emisión.

2. Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía **igual o superior a 50.000 euros** o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la **Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado**, será **preceptivo** solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del **órgano consultivo de la Comunidad Autónoma**. [...] El dictamen se emitirá en el **plazo de dos meses** y deberá pronunciarse sobre la **existencia o no de relación de causalidad** entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la **valoración del daño causado** y la **cuantía y modo de la indemnización** de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley.

MATIZ

El dictamen del Consejo de Estado es **preceptivo pero no vinculante**, y solo obligatorio cuando la reclamación sea de cuantía **igual o superior a 50.000 €** (o el umbral autonómico) o en los casos de la LO 3/1980. **Preceptivo ≠ vinculante**: la Administración debe *pedirlo*, pero no está obligada a *seguirlo*. El plazo de emisión es de **dos meses**.

Cuando el daño pueda derivar de la actuación de un **contratista o concesionario**, la instrucción incorpora un trámite adicional: ha de darse **audiencia al contratista**, notificándole las actuaciones que se refieran a su intervención para que se persone y alegue lo que estime en defensa de su derecho (**art. 82.5 LPACAP**). Es la contrapartida procedimental del **art. 32.9 LRJSP**, que remite a la legislación de contratos del sector público la determinación de los casos en que responde directamente el contratista de los daños causados a terceros en la ejecución del contrato. La Administración instruye y resuelve, pero quien puede acabar soportando la indemnización queda así oído en el expediente.

4.3. Terminación: resolución en seis meses, silencio desestimatorio y terminación convencional

El procedimiento termina por **resolución expresa**, por **silencio** —siempre **desestimatorio** en esta materia— o por **acuerdo** entre las partes (terminación convencional).

Artículo 91 de la Ley 39/2015 · Especialidades de la resolución (apartados 2 y 3)

2. Además de lo previsto en el **artículo 88**, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, será necesario que la resolución se pronuncie sobre la **existencia o no de la relación de causalidad** entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la **valoración del daño causado**, la **cuantía** y el **modo de la indemnización**, *cuando proceda*, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el **artículo 34** de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.
3. 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.

MATIZ

En responsabilidad patrimonial el silencio es **siempre desestimatorio**: transcurridos **seis meses** desde la iniciación sin resolución expresa, se entiende **desestimada** la pretensión (art. 91.3 LPACAP). Aquí no rige la regla general del silencio positivo en procedimientos a instancia de parte del art. 24 LPAC. La resolución, además, **pone fin a la vía administrativa** en todo caso (art. 114.1.e LPACAP): frente a ella no cabe alzada, sino reposición potestativa o recurso contencioso-administrativo directo.

Sobre la **competencia**, en el ámbito estatal (art. 92 LPACAP) resuelve, por regla general, el **Ministro respectivo**, y solo el **Consejo de Ministros** en los supuestos del art. 32.3 LRJSP

(Estado legislador) o cuando una ley lo disponga. La competencia depende del título de imputación, no de la cuantía.

Finalmente, el procedimiento admite **terminación convencional** (art. 86 LPACAP): la Administración puede alcanzar un acuerdo con el interesado que ponga fin al procedimiento. Ahora bien, ese acuerdo no es libre en su contenido económico.

Artículo 86 de la Ley 39/2015 · Terminación convencional (apartado 5)

5. En los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el **acuerdo** alcanzado entre las partes deberá fijar la **cuantía y modo de indemnización** de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el **artículo 34** de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

RECUERDA

La **terminación convencional** no permite pactar libremente el importe: el acuerdo debe respetar los **criterios del art. 34 LRJSP** (día de producción de la lesión como fecha de cálculo, actualización con el Índice de Garantía de la Competitividad del INE y baremos para daños corporales). La Administración transige sobre el *si* y el *cómo*, pero la cuantía queda anclada a los criterios legales de valoración.

4.4. La tramitación simplificada en responsabilidad patrimonial (art. 96 LPACAP)

Junto al procedimiento ordinario descrito, la Ley 39/2015 prevé una vía **abreviada** para los casos claros. Con carácter general, el **art. 96 LPACAP** permite acordar la tramitación simplificada «cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen». Pero la ley contempla además una **regla propia para la responsabilidad patrimonial**, con sus propios presupuestos y su propio desenlace.

Artículo 96 de la Ley 39/2015 · Tramitación simplificada en responsabilidad patrimonial (apartados 4 y 6)

4. En el caso de procedimientos en materia de **responsabilidad patrimonial** de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera **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, podrá acordar de oficio la **suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado**.
6. *Salvo que* reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser **resueltos en treinta días**, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán *únicamente* de los siguientes trámites:

[...]

g) **Dictamen del Consejo de Estado** u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la **suspensión automática del plazo para resolver**. [...] El **Dictamen podrá ser emitido en el plazo de quince días** si así lo solicita el órgano competente. [...] *Cuando* el **Dictamen sea contrario al fondo** de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la **tramitación ordinaria**, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán **convalidadas todas las actuaciones** que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del

procedimiento, a excepción del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.

h) Resolución.

La lógica es la de reservar el cauce completo para lo dudoso y despachar por la vía rápida lo evidente. El **presupuesto** en esta materia es exigente: no basta el interés público genérico, sino que el instructor debe reputar **inequívocos** los tres elementos nucleares del derecho —la **relación de causalidad**, la **valoración del daño** y el **cálculo de la cuantía**—. Si concurren, acuerda **de oficio** suspender el procedimiento general e iniciar el simplificado. A partir de ahí, tres notas caracterizan la vía abreviada:

- **Plazo de resolución de treinta días** (frente a los seis meses del ordinario), contados desde el día siguiente a la notificación del acuerdo de tramitación simplificada.
- **Trámites tasados**: el procedimiento consta *únicamente* de los pasos que enumera el art. 96.6 (inicio, subsanación, alegaciones, audiencia solo si la resolución va a ser desfavorable, informes preceptivos, dictamen del Consejo de Estado cuando proceda y resolución). Si el asunto exigiera un trámite no previsto, deja de ser simplificable y ha de ir por el ordinario (art. 96.7).
- **Dictamen del Consejo de Estado**: cuando sea preceptivo —recuérdese, cuantía **igual o superior a 50.000 €**—, puede emitirse en **quince días** si el órgano lo solicita, y su petición **suspende automáticamente** el plazo para resolver.

El desenlace de mayor calado se produce cuando el dictamen contradice el fondo de la propuesta: aunque la Administración no está vinculada por él (sigue siendo preceptivo, no vinculante), la ley le obliga a **volver a la tramitación ordinaria**, notificándolo a los interesados. Y lo hace sin desperdiciar lo actuado: **se convalidan todas las actuaciones** ya practicadas en el procedimiento simplificado, salvo el propio dictamen. El expediente cambia de carril, pero no vuelve a empezar de cero.

MATIZ

No confundas los plazos de resolución: el simplificado se resuelve en **treinta días** (art. 96.6); el ordinario de responsabilidad patrimonial, en **seis meses**, con silencio **desestimatorio** (art. 91.3). Y ojo con el efecto del dictamen contrario al fondo: **no** decide el asunto —el Consejo de Estado no vincula—, sino que **reconduce** el procedimiento a la vía ordinaria **convalidando** lo ya actuado. Presupuesto de todo ello: que causalidad, daño y cuantía sean **inequívocos** en cuanto uno solo se torne dudoso, la vía rápida decae.

EJEMPLO

⑦ **Cuándo procede la vía simplificada.** El toldo mal anclado de una oficina pública se desprende y abolla un vehículo aparcado; el parte, las fotos y la factura del taller cifran el daño en **900 €**, sin discusión sobre la causa. El instructor, viendo **inequívocos** el nexos, el daño y la cuantía, suspende el procedimiento general e inicia el **simplificado** (art. 96.4), con vocación de resolver en **treinta días**. Como los 900 € están muy por debajo de los 50.000 €, **no** es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado. Compárese con un supuesto de secuelas físicas discutidas y cuantía superior a 50.000 €: ahí la causalidad y la valoración **no** son inequívocas y el asunto debe seguir por el **ordinario**. Y si, iniciado el simplificado en un caso con dictamen preceptivo, el Consejo de Estado se pronunciara **en contra del fondo**, el procedimiento se reconduciría al ordinario **conservando** todo lo actuado salvo ese dictamen.

TU OPOSICIÓN, EN UNA APP



El temario que tienes en las manos cobra vida en la app Persevera, con todo para estudiarlo:

tests · psicotécnicos · flashcards con repaso espaciado · supuestos
cursos · simulacros · mapas mentales · tutor IA · planificador

7 días de prueba · Suscripción sin permanencia: cancelas cuando quieras.



APP STORE

para iPhone y iPad



GOOGLE PLAY

para Android



EN LA WEB

app.perseveraoposiciones.com

DEL MISMO EQUIPO



Eroodite — Estudia cualquier cosa con IA

Persevera es para tu oposición. **Eroodite, para todo lo demás:** tu carrera universitaria, otras oposiciones o cualquier material que caiga en tus manos. Sube tus apuntes, PDFs, vídeos de YouTube o fotos y su inteligencia artificial te crea al momento exámenes, fichas de repaso, resúmenes y mapas mentales. Con un tutor con IA que resuelve dudas —hasta las que le haces una foto—, repaso espaciado y modo concentración.

Tus apuntes, listos para estudiar en segundos. Empieza gratis.



APP STORE

para iPhone y iPad



GOOGLE PLAY

para Android