

TRABAJO DE FIN DE GRADO



UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

---

# LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR INACTIVIDAD

---

PATRIMONIAL RESPONSIBILITY OF THE ADMINISTRATION DUE TO  
INACTIVITY

**GRADO EN DERECHO**

**Junio 2018**

Autor: Ana López Fernández

Tutor: Prof. D. Raúl Pérez Guerra

## **RESUMEN**

---

El presente trabajo constituye un estudio claro y, a la vez, detallado, del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España. En concreto, cuando no actúan, cuando media inactividad por parte de los organismos públicos. Una institución destacable tanto por su manifestación práctica como por la repercusión que viene teniendo en el ámbito doctrinal y jurisprudencial.

## **ABSTRACT**

---

The present work is a clear and at the same time detailed study of the patrimonial responsibility system of the Public Administrations in Spain. In particular, when they do not act or when there is inactivity by public bodies. An outstanding institution both for her practical manifestation and for the repercussion that it has in the doctrinal and jurisprudential scope.

## INDICE

---

SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
CONTENIDO.....	7
I.    LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	7
1.    El concepto de inactividad .....	7
2.    Las diversas clases de inactividad.....	9
a.    Inactividad formal.....	9
b.    Inactividad reglamentaria .....	12
c.    Inactividad material .....	14
3.    Control judicial.....	20
II.  PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....	20
1.    Régimen jurídico .....	20
2.    La lesión .....	22
a.    Antijuridicidad.....	22
b.    Efectividad.....	24
c.    Evaluabilidad .....	24
d.    Individualización .....	24
3.    Imputación del daño .....	25
a.    La actividad dolosa.....	25
b.    La Administración como autora del daño.....	27
4.    La relación de causalidad .....	28
5.    Extensión y reparación .....	30
a.    Principio de reparación integral.....	30
b.    Valoración de los daños.....	31

c.    Cálculo de la indemnización .....	31
6.    La reclamación de responsabilidad: aspectos procedimentales .....	32
CONCLUSIONES.....	36
ANEXOS .....	38
I.    ANEXO NORMATIVO.....	38
II.   ANEXO JURISPRUDENCIAL .....	39
III.  MODELO I: Solicitud de iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial.....	43
IV.  MODELO II: Propuesta de iniciación de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial.....	44
V.    MODELO III: Acuerdo de iniciación del procedimiento abreviado.....	45
VI.   MODELO IV: Trámite de audiencia .....	46
VII.  MODELO V: Requerimiento de dictamen al órgano competente.....	47
VIII. MODELO VI: Resolución por la que se pone fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial.....	48
IX.  DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA .....	49
BIBLIOGRAFIA .....	51

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

<b>AAPP</b>	Administraciones Públicas
<b>ART</b>	Artículo
<b>ARTS</b>	Artículos
<b>AENA</b>	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
<b>AN</b>	Audiencia Nacional
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CE</b>	Constitución Española de 1978
<b>JCA</b>	Juzgado de lo Contencioso Administrativo
<b>LJCA</b>	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
<b>LPAC</b>	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
<b>LRJPAC</b>	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
<b>LRJSP</b>	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
<b>P</b>	Página
<b>PP</b>	Páginas
<b>RD</b>	Real Decreto
<b>S</b>	Sentencia
<b>SS</b>	Sentencias

<b>SA</b>	Sociedad Anónima
<b>SAN</b>	Sentencia de la Audiencia Nacional
<b>SJCA</b>	Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo
<b>STS</b>	Sentencia del Tribunal Supremo
<b>STSJ</b>	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
<b>STSS</b>	Sentencias del Tribunal Supremo
<b>TS</b>	Tribunal Supremo
<b>TSJ</b>	Tribunal Superior de Justicia
<b>UVI</b>	Unidades de Vigilancia Intensiva

## INTRODUCCIÓN

---

La responsabilidad de la Administración constituye en nuestros días un aspecto de vital importancia en el campo del Derecho, no sólo por ser un pilar fundamental en el Estado de Derecho español, sino también por ser un elemento imprescindible de garantía para los ciudadanos y eficaz que supone un medio de control de las Administraciones Públicas.

A tal efecto, esta rama del Derecho administrativo se ha venido centrando en los últimos tiempos en el análisis y desarrollo de la responsabilidad orientada a la actividad administrativa, produciéndose, en la mayor parte de los casos, una obviedad en el estudio de la inactividad de ésta o una simple alusión, y por ello nuestro estudio. Si bien es cierto que ya contamos con más aportaciones doctrinales al respecto.

A efectos prácticos, la inactividad tiene gran repercusión. Ciertamente, en la vida cotidiana, Administración Pública y ciudadano se encuentran constantemente relacionados en calidad de emisor y consumidor de servicios públicos respectivamente, y son numerosos los supuestos en que los ciudadanos ven mermado su derecho a recibir estos servicios fruto de esta inactividad o pasividad administrativa a la que nos referimos. Lo llaman, algunos autores, «*mala administración*».

Esta institución se aleja, por tanto, de la idea tradicional que vienen manteniendo muchos administrativistas al considerar el actual sistema como «*un seguro de garantía universal*», entendiéndose que, en ocasiones, la Administración indemniza por todo. Y es que, al tratarse de una omisión del deber de actuar, el menoscabo que se produce al ciudadano en sus bienes o derechos proviene siempre, como hemos expuesto, del funcionamiento anormal de la Administración. Por esto es preciso atender a la concepción de una responsabilidad de índole no tan objetiva a la que se refiere tanto la jurisprudencia como la mayoría de la doctrina administrativa.

Los principales instrumentos para llevar a cabo este estudio han sido tanto la perspectiva doctrinal de autores expertos en la materia (principalmente GÓMEZ PUENTE, NIETO GARCÍA, y SÁNCHEZ MORÓN), la revisión de la legislación actualizada, como el análisis jurisprudencial empleado. De ello ha resultado una amplia recopilación de información y opiniones que, de forma sintética, han sido plasmadas en el presente trabajo que nos emplea. Abarcará tanto marco conceptual de la inactividad

administrativa como punto de partida, como la teoría general y presupuestos básicos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, así como las distintas peculiaridades que son de aplicación en esta materia por la inactividad con especial énfasis en su aplicación jurisprudencial.

## CONTENIDO

---

### I. LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

#### 1. El concepto de inactividad

En su interpretación más abstracta, la inactividad supone la omisión de cualquier dar o hacer, incluso la simple paralización de algo que debía llevarse a cabo y no se hizo. Para centrar el concepto en nuestro estudio, a tal omisión se le debe acompañar la generación de un daño o un perjuicio, constituyendo, pues, un comportamiento antijurídico contrario al principio de legalidad<sup>1</sup> y una fuente de responsabilidad.

Cuando se trata de aplicar esta acción a la Administración Pública, es evidente que, como señala GÓMEZ PUENTE<sup>2</sup>, supone una de las variantes más extensas y graves de la mala administración, desembocando en una infracción del deber de diligencia de ésta propugnado por el art. 103.1 de la Constitución Española. Nos referimos a la inactividad administrativa en su versión más amplia: una rama del Derecho Administrativo compleja que es poco tratada y que ha sido relacionada tradicionalmente con el silencio administrativo.

Un acercamiento a este concepto es ofrecido por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>3</sup> (en adelante LJCA), en su artículo 29.1, en el que se establece lo siguiente: *«Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración».*

---

<sup>1</sup> Interviene en ello SÁNCHEZ MORÓN (2017) para explicar que “la inactividad de la Administración en sí, cuando es contraria a Derecho, constituye una vulneración no sólo del principio de legalidad sino también al de buena administración”.

<sup>2</sup> Vid. GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*. Aranzadi, Navarra, 2002, p. 62.

<sup>3</sup> BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998.

En síntesis, podría deducirse la definición de la inactividad administrativa a partir de los siguientes presupuestos fundamentales propuestos de la mano de GÓMEZ PUENTE<sup>4</sup>:

- i. Existencia de una obligación de actuar por parte de la Administración Pública;
- ii. Que la obligación provenga de una disposición general, es decir, que sea posible de realizar;
- iii. Que la obligación sea materializada en la realización de una prestación concreta.

Desde otra perspectiva, la inactividad puede abarcar, además de la omisión de una actividad, aquellos casos en los que se realiza la prestación, pero de manera deficiente o insuficiente. Se trata, pues, de situaciones en que, habiendo actuado, o habiendo realizado la prestación exigida, dicha actuación no se ajusta a los cánones exigidos en cada caso. En este sentido, declara CARRASCO LÓPEZ<sup>5</sup> que ésta comprende tanto cualquier género de omisión referido al incumplimiento del deber de actuar cuando existe un título jurídico que obliga a ello como la deficiencia producida durante la prestación de un servicio público al haberse llevado a cabo de forma parcial o insuficiente.

A este respecto, se debe tener en cuenta que el concepto de inactividad administrativa ocupa una variedad de formas en las que ésta actúa y que, en la mayoría de las ocasiones, responden a cierta pasividad administrativa en un plazo determinado<sup>6</sup>, provocando así ciertas consecuencias jurídicas y una responsabilidad subjetiva<sup>7</sup> que cubrir. A pesar de ello, es preciso diferenciar los casos en que ha existido una actuación diligente<sup>8</sup> por parte de la Administración para evitar el daño de los que ha incurrido una actitud imprudente.

---

<sup>4</sup> *Op. Cit.* GÓMEZ PUENTE, M.: “*La inactividad...*”.

<sup>5</sup> *Vid.* CARRASCO LÓPEZ, I.: “Responsabilidad por inactividad de la Administración”, en PÉREZ PINO, M. D., y SÁNCHEZ CARMONA, M. (Coord.); *Manual sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, Capítulo V, Junta de Andalucía, Sevilla, 2015, p. 595.

<sup>6</sup> *Vid.* AGUADO I CUDOLA, V; *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999. En la obra, el autor expone que más que entender la inactividad como supuesto de prescripción, “habría que hablar con más propiedad de ausencia de actividad administrativa eficaz, ya que es posible que haya habido actividad administrativa pero que ésta no baste para interrumpir los plazos de prescripción”.

<sup>7</sup> *Op. Cit.* GÓMEZ PUENTE, M.: “*La inactividad...*”. Al respecto, señala GÓMEZ PUENTE que “la responsabilidad por omisión es siempre una responsabilidad subjetiva. En materia de perjuicios causados por omisión administrativa la antijuridicidad del daño no es distinguible o separable de la idea de culpa, a pesar de que, con carácter general, el sistema español de responsabilidad sea de carácter objetivo”.

<sup>8</sup> Véanse como ejemplos jurisprudenciales sobre la actuación diligente de la Administración, entre otras, las STSS de 29 de enero de 2014, de 6 de junio de 2014 y de 9 de diciembre de 2010.

## 2. Las diversas clases de inactividad

Resulta muy complejo realizar un *numerus clausus* de los distintos supuestos de inactividad en los que incurren las Administraciones Públicas (en adelante AAPP), ya que en la práctica existen multitud de ámbitos o supuestos en los que se genera inactividad por parte de la Administración. En esta línea, el profesor NIETO GARCÍA<sup>9</sup> es pionero en dar un orden y establecer una clasificación general: tratar por diferenciada la inactividad formal de la inactividad material. Sin embargo, para nuestro estudio, sería preciso atender a la clasificación más rigurosa, a la que se refiere GÓMEZ PUENTE<sup>10</sup>, en la que se distingue entre la inactividad reglamentaria, formal y material.

### a. Inactividad formal

Tal y como se emana del art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC)<sup>11</sup>, la Administración está «obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación». Dicha resolución deberá ser resuelta en el plazo concreto que se establecerá en las normas reguladoras del procedimiento específico. En defecto de éstas, el plazo máximo previsto se extiende a seis meses, salvo que, como se prevé, «una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea».

La inactividad formal consiste, como la define FRANCOS RODRÍGUEZ<sup>12</sup>, en la indiferencia o inamovilidad dentro del procedimiento administrativo, la omisión a una obligación legal que tiene la Administración de obrar o actuar conforme a la ley.

En contraposición, aludimos al silencio administrativo, el cual, concebido por OLMOS<sup>13</sup>, supone una inactividad formal de la Administración, un no dictar un acto resolutorio por parte de ésta en plazo<sup>14</sup>. Figura que, debido a su semejanza, es interpretada

---

<sup>9</sup> Vid. NIETO GARCÍA, A.: “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo”, *Documentación Administrativa*, Nº 208, 1986, pp. 229-261.

<sup>10</sup> Vid. GÓMEZ PUENTE, M.: “Responsabilidad por inactividad de la Administración”, *Documentación Administrativa*, Nº 237-238, 1994, p. 151.

<sup>11</sup> BOE núm. 236, de 2 de noviembre de 2015.

<sup>12</sup> Vid. FRANCOS RODRÍGUEZ, J.: “Responsabilidad por inactividad de la Administración” Artículo en Medina Garrigó. Recuperado de <http://www.mga.com.do/responsabilidad-por-inactividad-de-la-administracion/>.

<sup>13</sup> OLMOS G, J.M.: “Inactividad material de la Administración”, *Diario La Ley*, Nº 7551, 2011.

<sup>14</sup> Vid. PLEITE GUADAMILLAS, F.: “La desidia administrativa: entre la inactividad y el silencio administrativo” *Actualidad Administrativa*, Nº 1, Sección Actualidad, 2018. En efecto, PLEITE

como sinónimo de inactividad material, pero que el TSJ de Madrid en la sentencia de 20 de noviembre de 2008 ha querido matizar y diferenciar expresando que: «*la inactividad residenciable en el art. 29 de la ley jurisdiccional es la inactividad de carácter material por falta de ejercicio de una actividad prestacional, no pudiendo otorgarse tal carácter a la inactividad de carácter formal, que se deriva de la falta de resolución de un expediente, confundiendo así la figura del silencio con la de la inactividad de la Administración*». En consecuencia, debemos atender a la diferenciación que la jurisprudencia propone separando los supuestos de silencio administrativo de los de inactividad de la administración (tanto de la inactividad material como de la inactividad formal) estableciendo procedimientos y efectos distintos<sup>15</sup>.

Apréciase que, en cualquier caso, la omisión por parte de las AAPP del deber de dictar una resolución expresa en el plazo convenido provoca la inactividad formal, y ésta, a su vez, genera ciertos efectos. Un efecto “meramente eventual”, como indica GAMERO CASADO<sup>16</sup>, que es la generación de responsabilidad disciplinaria<sup>17</sup> por parte de la Administración, y, por otro lado, el efecto que nos interesa: la caducidad del procedimiento o el silencio administrativo. Es por esto por lo que, como refleja la STS de 20 de junio de 2005, los efectos del silencio administrativo son considerados como un *acto firme*, susceptible de fundamentar el recurso contencioso-administrativo contra la inactividad, en el caso de que la Administración no ejecute el contenido de los actos producidos por silencio administrativo.

Conforme a ello, y antes de iniciar el estudio de la consecuencia de la inactividad formal (o lo que es lo mismo: su efecto), es imprescindible contemplar dos situaciones procesales en las que la misma se origina: cuando el procedimiento es iniciado a instancia de parte y cuando lo es de oficio. Siguiendo la referencia de GAMERO CASADO<sup>18</sup>,

---

GUADAMILLAS también analiza la figura del silencio administrativo apreciando que, a diferencia de la inactividad, “se refiere aquellos procedimientos que han sido iniciados a instancia de parte interesada o de oficio, sin que se confunda con la inactividad derivada de la obligación de la administración de realizar una prestación a favor de una o varias personas determinadas en virtud de una disposición de carácter general, convenio o contrato administrativo”.

<sup>15</sup> Vid. GARCÍA PÉREZ, M.: “El silencio administrativo en España”, *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales*, Vol. 6, Nº. 6, 2013. Atendiendo a la opinión contraria de GARCÍA PÉREZ., “el silencio administrativo ha constituido una técnica necesaria para hacer frente a la inactividad con que tantas veces concluyen los procedimientos iniciados a instancia de los ciudadanos”.

<sup>16</sup> Vid. GAMERO CASADO, E.: *Derecho Administrativo para estudios no jurídicos*. Madrid, Tecnos, 2016, p. 304.

<sup>17</sup> No resulta relevante, pues queda fuera de nuestro objeto de estudio.

<sup>18</sup> *Op. Cit.* GAMERO CASADO, E.: “*Derecho Administrativo...*”, p. 306.

cuando el procedimiento es iniciado a solicitud del interesado, da lugar a silencio administrativo, bien sea estimatorio o desestimatorio<sup>19</sup>. Por el contrario, si es iniciado de oficio por la Administración, podrá dar lugar tanto a silencio administrativo desestimatorio como a la caducidad del procedimiento<sup>20</sup>.

- i. En esta línea, cuando el procedimiento se insta de oficio por la Administración, y ha sido derivado en un efecto desfavorable para el ciudadano y, por ende, le ha generado un gravamen, propone la LPAC en el art. 25.1.b)<sup>21</sup> que se producirá la caducidad o perención de éste, concluyendo con el archivo de las actuaciones. Es decir, se dará por terminado el procedimiento como garantía de seguridad jurídica.
- ii. Por otra parte, cuando el procedimiento es iniciado a instancia de parte<sup>22</sup>, y la Administración debe llevar a cabo cualquier respuesta a la solicitud del interesado en el plazo determinado, la ley prevé para casos de inactividad, además de la caducidad o perención del procedimiento, la técnica del *silencio administrativo*<sup>23</sup> prevista en el art. 24 LPAC<sup>24</sup>. En virtud del silencio administrativo, se establece una garantía administrativa para el ciudadano que se ha visto perjudicado en la pretensión cuando la Administración incumple su deber legal de dictar y notificar una resolución expresa en plazo. Resulta, por tanto, otro efecto de la inactividad administrativa que, unas veces supone la finalización del procedimiento (cuando resulta la estimación del silencio administrativo o silencio positivo<sup>25</sup>) y, en otras

---

<sup>19</sup> Vid. ARADAS GARCÍA, F.: “La configuración del silencio administrativo. De la Ley 30/1992 a la Ley 39/2015” *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº19, 2016. En la obra se realiza un análisis doctrinal sobre el régimen y los efectos del silencio administrativo.

<sup>20</sup> Vid. AGUADO I CUDOLA, V.: Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017. Según aclara AGUADO I CUDOLA, la caducidad del procedimiento supone una forma de determinación del procedimiento que evita que éste quede indefinidamente abierto ante la pasividad que tanto puede ser del propio ciudadano como de las AAPP.

<sup>21</sup> Aplicado por Dictamen CC Canarias de 6 de septiembre de 2017 (Resolución de contrato por caducidad originada por falta de resolución y notificación al contratista en el plazo de tres meses desde su incoación) y Dictamen CC Galicia de 15 de febrero de 2017 (Propuesta desfavorable sobre el expediente iniciado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Becerreá que, transcurridos más de 3 meses desde su inicio y sin que conste suspensión ni ampliación del plazo para resolver, se deriva la caducidad del procedimiento).

<sup>22</sup> Véase, a modo de ejemplo, la STSJ de las Islas Baleares de 14 de septiembre de 2016 en la que existe inactividad mostrada por el Consell Insular a pesar de haberse solicitado por parte del interesado que éste realizase mediciones sonométricas en diversas ocasiones, habiendo mostrado Ayuntamiento una total inactividad y pasividad al respecto.

<sup>23</sup> Cabe recordar, como señala la Sentencia JCA de Toledo, de 23 de junio de 2016 que «el silencio administrativo no es una facultad o posibilidad a la que pueda la Administración acudir para desestimar una petición realizada por los administrados».

<sup>24</sup> Aplicado por Sentencias significativas como la STC de 14 de diciembre de 2017 y la STS de 6 de julio de 2017.

<sup>25</sup> La jurisprudencia del TS, con ejemplo en la STS de 4 de abril de 1997, declara al respecto que «el silencio positivo constituye una solución satisfactoria para el administrado asegurándole el acto o decisión frente a la inactividad de la Administración, pero comporta ciertos riesgos para el interés público porque puede

ocasiones, si es desestimatorio, «*tiene los efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente*» según el art. 24.2 LPAC.

### **b. Inactividad reglamentaria**

La inactividad reglamentaria<sup>26</sup> comporta un tipo no tan frecuente de inactividad con respecto a los demás. Como es sabido, la coexistencia de normas de distinto rango en la jerarquía de fuentes de Derecho, provoca una relación entre ellas en la que la Administración tiene un papel fundamental: cuando una norma de rango superior precisa de una norma de rango inferior para que la desarrolle, actúa la Administración Pública como titular de esta apelación. Es decir, tiene la potestad e incluso el deber<sup>27</sup> de aprobar la norma en desarrollo que resulta en un plazo que el legislador señala. Se produce así inactividad administrativa en los casos en que no se aprueban tales normas en el tiempo previsto.

Existen diversos casos de inactividad reglamentaria<sup>28</sup> en el panorama actual, y no faltan denuncias sobre su habitualidad. Como describe NIETO GARCÍA<sup>29</sup>, “la inactividad reglamentaria es un estado habitual en la vida española, puesto que buena parte de los reglamentos anunciados, y hasta ordenados en las leyes, no llegan a aprobarse”. A consecuencia de ello, la Administración genera daños a terceros que no tienen el deber de soportar, y por ende está obligada a reparar.

Dado el carácter de *habitualidad*, al que también alude GÓMEZ PUENTE, muy importante es el control jurisdiccional en este ámbito. Los tribunales procuran controlar

---

*dar lugar a que aquella pasividad de la Administración se convierta en una decisión que vulnere el ordenamiento jurídico».*

<sup>26</sup> También suele denominarse inactividad normativa. Algunos autores (Gómez Puente, 2002) la consideran un tipo de actividad formal, por lo que se concibe, a veces, como inactividad formal reglamentaria o simplemente procedimental.

<sup>27</sup> Según las aportaciones del TS en su más reciente jurisprudencia sobre el caso, hay que distinguir entre habilitación para el ejercicio de la potestad reglamentaria y obligación de desarrollo reglamentario. Según la STS de 5 de diciembre de 2013, «*para que exista el deber jurídico de dictar la norma reglamentaria, cuyo incumplimiento permite la imputación objetiva de la lesión al comportamiento omisivo, es necesario que la Ley o Directiva a desarrollar, ejecutar o trasponer establezca expresamente dicho deber o que el silencio del Reglamento determine la creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico*».

<sup>28</sup> Véase la STS de 26 de septiembre de 2016 sobre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por su inactividad normativa, derivada del retraso en la publicación del RD 1192/2012, de 3 agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

<sup>29</sup> *Op. Cit.* NIETO GARCÍA, A.: “*La inactividad...*”, p. 60.

este incumplimiento del deber de aprobar normas tanto en aquellos casos en que, como se ha dicho, se produce un total incumplimiento del deber de dictar normas, como en aquellos otros en que la norma dictada en desarrollo de una superior no se extiende a toda la realidad contenida en la disposición de desarrollo.

Al respecto, la STS de 4 de mayo de 2005<sup>30</sup>, incorpora la doctrina general sobre la ilegalidad por omisión, en estos términos: «...*La ilegalidad por omisión de una norma reglamentaria presenta una cierta singularidad resaltada por la jurisprudencia de esta Sala, aunque ello no significa la exclusión de la posibilidad de estimar en sede jurisdiccional la eventual infracción de la Ley o del ordenamiento jurídico como consecuencia de la ausencia de una determinada regulación en el reglamento*». Asimismo, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado en la STS de 28 de junio de 2004, y aclara que: «*únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, (i) siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando (ii) el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico*». Se desprende de ello, por tanto, que los órganos jurisdiccionales están preparados para controlar y garantizar el incumplimiento de este deber de dictar normas reglamentarias.

Esta cuestión se extiende, lógicamente, a otros ámbitos territoriales como entes locales, CCAA<sup>31</sup> e, incluso, en el panorama del Derecho comunitario, al que dedica un riguroso análisis GÓMEZ PUENTE<sup>32</sup>.

- i. **En el ámbito local.** A pesar del reconocimiento de autonomía que la Constitución otorga a Corporaciones Locales para la gestión de sus propios intereses (art. 137 C), es tarea del estado legislador y de las CCAA salvaguardar su contenido. En

---

<sup>30</sup> Recientemente apoyada, entre otras, por las STSS de 21 de junio de 2016, de 24 de octubre de 2011, y de 9 de febrero de 2011.

<sup>31</sup> Véase la STS de 10 de noviembre de 2016, sobre la obligación de resolver. Se condena a la Administración a atender y a hacer efectivas las ocho primeras solicitudes de desembolso de Préstamo Participativo presentadas por AEA.

<sup>32</sup> *Op. Cit.* GÓMEZ PUENTE, M.: “*Responsabilidad por inactividad...*”, p. 153.

concreto, los entes locales gozan de potestad normativa reglamentaria<sup>33</sup> mediante la cual expresan esta autonomía y, por tanto, son susceptibles de incurrir en inactividad reglamentaria<sup>34</sup>.

- ii. **En el ámbito autonómico.** Según se emana del principio de competencia, las CCAA también poseen potestad legislativa compartida con el Estado, pudiendo derivar en inactividad reglamentaria en la ejecución de leyes tanto regionales como estatales.<sup>35</sup>
- iii. **En el ámbito europeo.** Por último, en el marco comunitario también se obliga a los Estados miembros a indemnizar o reparar los daños producidos en relación a la ejecución de este derecho<sup>36</sup>.

### c. Inactividad material

Para entender qué es la inactividad material de la Administración, es preciso considerar primeramente qué acciones o ejercicios componen la actividad material. Al respecto, precisa AGUDO GONZÁLEZ<sup>37</sup> que, no es más que “la materialización fáctica y técnica de las atribuciones jurídico-públicas conferidas por el ordenamiento a la Administración”. En otras palabras, responde a una forma de actuación cierta o real y ordinaria que permite llevar a cabo la gestión administrativa diaria o su imprescindible cumplimiento para lograr la ejecución de los actos jurídicos o la prestación de servicios.

Una vez dicho esto, y basándonos también en la concepción de GÓMEZ PUENTE<sup>38</sup>, podría decirse que la inactividad material es la infracción, por omisión, de un deber legal de obrar, de contenido material o técnico, que no es materialmente

---

<sup>33</sup> Potestad asignada en el art. 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. *BOE* núm. 80, de 3 de abril de 1985.

<sup>34</sup> El sector mayoritario afectado se encuentra en la planificación urbanística, cuya jurisprudencia podemos revisar y destacar la STSJ de Galicia de 6 de mayo de 2015 sobre la negativa injustificada de la Administración a aprobar definitivamente un proyecto de urbanización para su desarrollo y conceder la licencia municipal de obras solicitada para actuaciones en el mismo.

<sup>35</sup> A modo de ejemplo, véase la STSJ de Castilla-La Mancha de 28 de abril de 2005, en la que se ordena a cumplir y se condena a la Consejería de Educación a resolver los recursos de alzada interpuestos en un plazo de 15 días, pues se da un incumplimiento por la Administración de tal obligación que le compete.

<sup>36</sup> A modo de ejemplo, véase la STS de 19 de febrero de 2015, en la que «*concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial pública, pues se ha producido un daño derivado de (i) la falta de transposición de la Directiva 1999/70/CE [...] (ii) su falta de aplicación, con incumplimiento así del principio de primacía del Derecho comunitario*».

<sup>37</sup> *Vid.* AGUDO GONZÁLEZ, J.: “Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la Administración”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 41-42, 2013, pp. 123-172.

<sup>38</sup> *Op. Cit.* GÓMEZ PUENTE, M.: “Responsabilidad por inactividad...”, p. 180.

imposible. Tal omisión concebida en sentido amplio, pues es indiferente si la Administración no ha actuado como si ha actuado de modo insuficiente.

Ciertamente, NIETO GARCÍA<sup>39</sup> apoya la hipótesis de que es una inactividad basada en una “pasividad, en un no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias”, es decir, un comportamiento *subjetivo* de la Administración. No nos referimos, pues, a comportamientos técnicos de los agentes a cargo de las AAPP, (que pueden dar lugar únicamente a una mala gestión de los recursos), sino sólo cuando éstos tienen trascendencia externa o provocan situaciones de inactividad *ad extra*<sup>40</sup>.

Nótese que, para abordar completamente este apartado, se debe aludir a los ámbitos en que de forma habitual surge responsabilidad por inactividad material. Esto es, la falta de ejecución de actos administrativos, la inejecución de resoluciones judiciales cuyo contenido es un hacer material y la inactividad prestacional.

#### - **Inactividad por falta de ejecución de actos administrativos**

Primeramente, da lugar a inactividad la falta de ejecución de actos que competen a la Administración. Contemplada en el art. 29.2 LJCA, es evidente que la ejecución de actos administrativos es un deber inherente a la Administración Pública y, por tanto, su omisión provoca el perjuicio al titular de la resolución y la consecuente indemnización a éste. En este sentido, podrán los afectados formular recurso contencioso-administrativo<sup>41</sup>.

Como sabemos, los actos administrativos gozan del privilegio de producir efectos jurídicos desde el mismo momento que son dictados, salvo que en ellos se disponga otra cosa. Únicamente se aprecia un espacio legal de actuación para la Administración para los casos en que puede suspender la efectividad de sus actos sin producir responsabilidad patrimonial. Esto es, cuando media la interposición de un recurso contra la entidad, siempre y cuando se den los dos requisitos establecidos en el art. 117.2 LPAC, que son:

---

<sup>39</sup> *Op. Cit.* NIETO GARCÍA, A.: “*La inactividad...*”, p. 80.

<sup>40</sup> *Op. Cit.* GÓMEZ PUENTE, M.: “*La inactividad...*”, p. 758. Según el autor, la actividad o inactividad material de la Administración repercute *ad extra* “cuando recae directamente sobre otros sujetos jurídicos, individual o colectivamente considerados”.

<sup>41</sup> Véase el art. 29.2 LJCA que, en este sentido, expone que «cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78».

- i. «*Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación*»,  
y
- ii. «*Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de esta Ley*».

A pesar de ello, y atendiendo a la jurisprudencia más reciente<sup>42</sup>, los supuestos en que se da con mayor esta inejecución de actos administrativos son los relativos a la falta de pago por la Administración derivada de las obligaciones pecuniarias contractuales o la demora en el pago de este tipo de obligaciones<sup>43</sup>.

#### - **Inactividad en la ejecución de resoluciones judiciales**

De otro lado, se debe analizar la responsabilidad que surge del incumplimiento de los fallos judiciales y que afecta a la Administración. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, como sabemos, el art. 117.3 de la Constitución Española (en adelante CE) contempla la exclusividad y la integridad de la función jurisdiccional y, a su vez, el art. 103.1 LJCA establece que «*la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional*». Sin embargo, en este proceso de ejecución de sentencias, la última instancia depende del actuar de la Administración y, por ende, la falta de actuación provoca ciertos daños y su correspondiente responsabilidad. Responsabilidad que, en líneas generales, deberá tratarse conforme a los medios establecidos en las leyes procesales<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Véase la STS de 17 de mayo de 2016 en la cual no se cumple lo establecido en un convenio de colaboración entre Ayuntamiento y Confederación Hidrográfica para realización de obras, en el cual se estipula la obligación del Ayuntamiento de financiar un porcentaje de las obras.

<sup>43</sup> Véanse, a modo de ejemplo, entre otras, la STS de 27 de febrero de 2008 (inactividad del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria por la inejecución de un acto administrativo firme, consistente en la estimación por silencio administrativo de la reclamación de un pago), STS de 20 de junio de 2005 (negativa a iniciar un expediente de expropiación forzosa de fincas situadas fuera de ordenación que impiden la ejecución de una licencia de obras de construcción), STSJ de Castilla La Mancha de 9 de mayo de 2017 (inactividad por falta de ejecución de los actos firmes de la Administración, concretamente del pago que constituye el justiprecio establecido por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Toledo), STSJ de las Islas Canarias de 14 de febrero de 2014 (inactividad de la Administración, consistente en la inejecución del acto presunto firme estimatorio de la opción ejercitada al amparo del art. 17.1 Ley Autonómica 6/2009 de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial), STSJ de Castilla La Mancha de 2 de abril de 2012 (inactividad de la Administración al no haberse ejecutado el convenio expropiatorio suscrito entre los interesados y el Ayuntamiento).

<sup>44</sup> Véanse como ejemplos las sentencias STSJ de Castilla La Mancha de 30 de septiembre de 2015 (inejecución por Ayuntamiento de resolución de suspensión de la actividad de bar desarrollada en un local), la STSJ de las Islas Baleares de 28 de octubre de 2013 (inactividad en la Administración Autonómica en ejecutar la resolución dictada el 31 de marzo de 2010 por la Junta Superior de Hacienda en la que se reconoce el derecho de Calvià 2000 S.A. al cobro de una indemnización), y la STSJ de las Islas Baleares

- **Inactividad prestacional**

Por último, y siguiendo la línea explicativa de GÓMEZ PUENTE<sup>45</sup>, la obligación legal de llevar a cabo una actividad técnica o de servicio público<sup>46</sup> por parte de la Administración engloba toda prestación de servicios públicos que se establecen tanto para satisfacer el interés general como el de los particulares destinados a ser usuarios de ésta. Estamos, por tanto, ante un supuesto de inactividad<sup>47</sup> cuando se omiten estos deberes de hacer por parte de la Administración. Está prevista en el art. 29.1 LJCA.

Es evidente que, en gran parte, el interés general se satisface mediante la actividad de prestaciones materiales y que, basándonos en esa función que le es propia a la Administración, la inactividad prestacional ocupa la mayoría de los supuestos de inactividad administrativa (debido a la multitud de servicios públicos que ofrece) y, con ello, son muy diversos los sectores de doctrina y jurisprudencia que analizan la entidad.

Dada su importancia, y revisada la jurisprudencia en la materia, conviene citar algunos ejemplos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración cuando concurre inactividad prestacional, diferenciados por el sector o servicio público sobre el que inciden:

- ***Servicio público del agua.*** Destacar, entre otras, la SAN de 12 de mayo de 2015 (daños y perjuicios por desbordamiento del río Guadalquivir debido al estado de colmatación de los cauces debido a la falta de mantenimiento, conservación y limpieza del mismo), la SAN de 27 de octubre de 2015 (daños ocasionados por desbordamiento de cauce de arroyo), la STSJ de Andalucía de 20 de junio de 2017 (daños sufridos en finca por la obstrucción de una obra de paso de agua, el deficiente estado de conservación del arroyo y las lluvias caídas), la STSJ de Madrid de 5 de julio de 2017 (responsabilidad del Ayuntamiento de la sustitución íntegra de la red de suministro y abastecimiento de agua), la STSJ de Cataluña de

---

de 4 de diciembre de 2013 (falta de ejecución de la resolución que reconoce a la recurrente el derecho al cobro de una indemnización correspondiente al proyecto de obras de remodelación de estación depuradora de aguas residuales).

<sup>45</sup> *Op. Cit.* GÓMEZ PUENTE, M.: “*Responsabilidad por inactividad...*”, p. 185.

<sup>46</sup> *Vid.* PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo I. Parte General*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 377. El citado autor define la actividad de prestación o de servicio público como “aquella en que la Administración satisface directamente una necesidad pública mediante prestación de un servicio a los administrados”.

<sup>47</sup> La inactividad prestacional comporta el tipo más extendido dentro del ámbito material de la misma.

10 de noviembre de 2003 (falta de abastecimiento de agua potable por el municipio), y la STSJ de Cantabria de 9 de enero de 1997 (inundación de un comercio producida por una fuga de agua de conducción municipal).

- ***Mantenimiento de las vías públicas.*** Destacar, entre otras, la STS de 28 de febrero de 1998 (inactividad de la Administración al no vigilar y cuidar una carretera con el fin de evitar la precipitación previsible de bloques de piedra), la SJCA de Tarragona de 2 de febrero de 2016 (lesiones por caída en vía pública por no adoptar la Administración las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la seguridad de los usuarios de la vía y la nula iluminación), la STSJ de Galicia de 6 de julio de 2016 (daños derivados de caída en la vía pública por omisión de la Administración municipal de las labores de conservación de la misma), la STSJ de Castilla y León de 13 de diciembre de 2013 (daños sufridos en accidente de tráfico como consecuencia de la pérdida de adherencia del vehículo por la presencia de abundante barro en el carril por el que circulaba), la STSJ de Castilla y León de 22 de febrero de 2012 (no prestación de servicios de carácter obligatorio por parte del Ayuntamiento sobre pavimentación de las vías públicas, alumbrado y alcantarillado), la STSJ de Castilla-La Mancha de 30 de junio de 2006 (caída en vía pública por incumplimiento del deber de conservación de las vías destinadas al tránsito por la Administración), y la STSJ de Murcia, de 23 de marzo de 2004 (accidente causado por caída en la vía pública debido a la deficiente vigilancia por parte del Ayuntamiento en la conservación de las vías públicas de la localidad).
- ***Instalaciones en establecimientos públicos.*** Destacar, entre otras, la SJCA de Tarragona de 19 de enero de 2016 (lesiones producidas como consecuencia de una caída debido al mal estado del suelo de hospital que se encontraba mojado), la STSJ de Murcia de 6 de julio de 2012 (daños sufridos por caída en instalaciones de colegio público debido a deficiencias de mantenimiento y conservación), la STSJ de Sevilla de 15 de octubre de 2009 (Caída de canasta en un colegio donde la Administración educativa omitió sus deberes de vigilancia de las instalaciones del colegio, así como el deber de mantenimiento pues la canasta no se encontraba en correcto estado para su uso), y la STS de 11 de octubre de 2001 (muerte de recluso en centro penitenciario por infracción por parte de la Administración del deber de custodia y vigilancia).
- ***Servicios médicos.*** Destacar, entre otras, las SSTSJ de Galicia de 23 de noviembre de 2016 (fallecimiento de un bebé gemelo debido a la defectuosa asistencia

sanitaria durante la asistencia a parto de gemelar, al no haber controlado el parto con registro cardiotocográfico continuo), de Andalucía de 14 de marzo de 2014 (daños y perjuicios derivados de retraso en el diagnóstico de infección posterior a intervención quirúrgica), de la Comunidad Valenciana de 17 de febrero de 2009 (funcionamiento anormal del servicio público sanitario por aplicación de tratamiento sin consentimiento del paciente y en ausencia de información integral sobre su riesgo), de Murcia de 12 de diciembre de 2008 (lesiones provocadas por brote de legionela en las torres de refrigeración de hospital producido por falta de mantenimiento adecuado de las instalaciones), y de Castilla-La Mancha de 9 de marzo de 2000 (fallecimiento a causa de deficiente asistencia sanitaria al estar carente de servicio médico la unidad de UVI-Móvil en la que se traslada al enfermo).

- ***Producción de energía.*** Destacar, entre otras, la STS de 29 de junio de 2011 (responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración al dejar de ejecutar sus actos firmes en relación con la situación de suministro de energía eléctrica a la aldea de Azuel), la STSJ de Cataluña de 5 de octubre de 2007 (muerte accidental de menor que tocó cables de alta tensión conectados y desprotegidos en parcela que se encontraba en obras), la STSJ de Andalucía de 18 de noviembre de 2005 (accidente de circulación sufrido al intentar evitar el impacto sobre el vehículo de la tulipa que se desprendió de una farola de iluminación de la vía), la STSJ de las Islas Canarias, de 17 de enero de 2000 (daños materiales en domicilio particular por caída de cable de alta tensión debido al mantenimiento defectuoso de la Administración), y la SAN de 30 de mayo de 2001 (daños como consecuencia de descarga por defectuosa instalación eléctrica en inmueble de titularidad pública).
- ***Actividades de transporte.*** Destacar, entre otras, la SAN de 22 de diciembre de 2014 (daños y perjuicios sufridos en vagones como consecuencia del descarrilamiento de un tren producido por el mal estado de la vía), la SAN de 21 de enero de 2013 (daños producidos como consecuencia de colisión de aeronaves derivada del incorrecto posicionamiento de ambas cuyo control, dirección y vigilancia pertenece a AENA), y la STSJ de Andalucía de 21 de diciembre de 2012 (daños sufridos en mercancías a consecuencia del desplazamiento y rotura del espaldón del dique de poniente de puerto).

### 3. Control judicial

Basándonos en la exposición de MANTECA VALDELANDE<sup>48</sup>, y partiendo del principio general contenido en el art. 106.1 CE sobre el control de los tribunales de la «*potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa*», concebimos la inactividad administrativa como una actividad antijurídica y, por tanto, ilegal, que puede ser sometida a control jurisdiccional. Así, se ha configurado en los arts. 29 y 30 LJCA una previsión para estos efectos de la inactividad, basada en la impugnación de estos actos, (bien derivados de silencio administrativo, o bien declarando la actuación debida que se pretende llevar a cabo), mediante el recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, el recurso contencioso-administrativo contra la inactividad viene precedido de una reclamación previa a la Administración para que ésta cumpla sus obligaciones o llegue a un acuerdo con los interesados en el plazo de tres meses, planteándose en primera instancia el silencio administrativo.

El plazo para interponer el recurso se establece en el art. 46.2 LJCA, estableciendo dos meses «*a partir del día siguiente al vencimiento de los plazos señalados*» para considerar que se ha producido la inactividad en cuestión.

## II. PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

### 1. Régimen jurídico

El principio de responsabilidad patrimonial de la Administración que nos ampara encuentra su fundamento a nivel constitucional en el art. 106.2 de la Carta Magna<sup>49</sup> en el que se reconoce el derecho a los particulares a ser resarcidos e 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*». De su lectura se desprende la remisión que hace de su competencia exclusiva

---

<sup>48</sup> Vid. MANTECA VALDELANDE, V.: “Régimen jurídico de la inactividad de la Administración Pública (y III), Actualidad Administrativa, Nº 17, 2010.

<sup>49</sup> Constitución Española, creada el 31 de octubre de 1978, y ratificada el 6 de diciembre de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

al Estado al indicar que se harán «*en los términos establecidos en la ley*» y al contemplar, seguidamente en el art. 149.1.18º, la regulación exclusivamente estatal de la materia.

La regulación se recogía hasta hace bien poco en la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>50</sup> (en adelante LRJPAC), en su Título X rubricado «*De la responsabilidad de las Administraciones públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio*» y que, estructurado en dos capítulos, comprendía los artículos 139 a 146. En ella se establecía un sistema de garantía patrimonial de responsabilidad objetiva, aunque con algunos detalles.

Sin embargo, esta ley ha sido sustituida recientemente y es ahora la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>51</sup> (la ya mencionada anteriormente LPAC) junto con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>52</sup> (en adelante LRJSP) los pilares que sostienen el régimen general actual de responsabilidad patrimonial. Concretamente, en los artículos del 32 al 37 de la LRJSP se regulan los principios generales y el régimen general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. De forma separada, el procedimiento es abordado en la LPAC en sus artículos 64, 67 y 96.

Cabe observar que la nueva regulación ha tratado de reordenar o unificar el sistema reparador en dos únicas normas, derogando otras como la ya citada LRJPAC, o la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos<sup>53</sup>, incluso el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas<sup>54</sup> en materia de responsabilidad patrimonial. No obstante, en cuanto a los requisitos generales del régimen, que es sobre lo que versa nuestro estudio en adelante, no se aprecia modificación alguna.

---

<sup>50</sup> BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. Disposición derogada.

<sup>51</sup> BOE núm. 236, de 2 de noviembre de 2015.

<sup>52</sup> BOE núm. 236, de 2 de noviembre de 2015.

<sup>53</sup> BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007. Disposición derogada.

<sup>54</sup> BOE núm. 106, de 4 de mayo de 1993. Disposición derogada.

## 2. La lesión

Qué es lo que debe indemnizar la Administración Pública, viene regulado en la LRJSP, a la que nos acabamos de referir, en su artículo 42, y alude a «*toda lesión que los particulares sufran en sus bienes o derechos*» y que «*éstos no tengan el deber de soportar*» (art. 106 CE). Es decir, cualquier daño o lesión de la índole que sea, y que debe ser resarcible por la Administración. Sin embargo, no todo daño es indemnizable, sino que es necesario que concurren los cuatro requisitos propios del sistema general de responsabilidad patrimonial que veremos a continuación.

### a. Antijuridicidad

Hablamos de responsabilidad por un daño producido que deber ser antijurídico. Esto es, que sea una lesión que el perjudicado «*no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley*» según indica el art. 34.1 LRJSP. Ello hace situarnos ante la pregunta de ¿qué es aquello que el particular tiene el deber jurídico de soportar? ¿y qué no?. La respuesta dada por SÁNCHEZ MORÓN<sup>55</sup> nos sitúa ante algunos casos en que existe este *deber de soportar* el daño debido a una causa razonable o proporcional<sup>56</sup>:

- i. Cuando esta carga o deber tenga origen en una norma y esté dirigida al particular como ciudadano o a una colectividad de personas, como por ejemplo el pago de un impuesto local.
- ii. Cuando el daño se produce por una actividad administrativa ejercida en términos justificados, como es el caso de la demolición de una edificación que se ha considerado ilegal.
- iii. Cuando la relación es derivada del *riesgo normal* que se produce en el ejercicio de los servicios públicos, como puede ser la asistencia hospitalaria.

Sin embargo, a pesar de todas estas casuísticas propuestas por el profesor, la jurisprudencia opta por dar solución a esta pregunta de cuándo hay o no deber de soportar

---

<sup>55</sup> Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid, Tecnos, 2017, p. 957.

<sup>56</sup> La jurisprudencia entiende otros casos en que se adolece del elemento de antijuridicidad. Como es en la STS de 10 de abril de 2012 en la que el TS entiende que concurren todos los elementos exigidos para la responsabilidad patrimonial, pero adolece del elemento de antijuridicidad. Hay una materialización de un riesgo profesional soportado por el enfermero recurrente que se pincha con un «*avocat*», una herramienta de trabajo. Su actividad profesional implica un riesgo profesional, y no existe riesgo alguno incrementado por un incumplimiento relevante de la Administración por falta de información o de medios suficientes para evitar el daño.

el daño empleando la doctrina de la *lex artis ad hoc*<sup>57</sup> y la técnica de la pérdida de oportunidad<sup>58</sup>, es decir, que se haya llevado a cabo por la administración una actividad preventiva correcta en el momento oportuno y, aun así, se ha causado un daño. En ese sentido, el sector sanitario es el mayoritario en que concurren los casos más significativos sobre el deber de soportar el daño<sup>59</sup>.

En el caso de la inactividad administrativa, habría que tomar como referencia que las conductas por omisión también son examinadas como actuaciones negligentes (que el ciudadano no tenga el deber de soportar). En este sentido, son muy dispersas las opiniones doctrinales sobre la implicación de la inactividad como un comportamiento antijurídico. Tras examinar algunos puntos de vista, y coincidiendo con AGUADO I CUDOLA Y NETTEL BARRERA<sup>60</sup>, podemos concluir que para la inactividad de la administración se debe tener un tratamiento uniforme, que la responsabilidad por inactividad implica siempre una negligencia en el cumplimiento de sus deberes encomendados. Es decir, que como bien desarrolla CARRASCO LÓPEZ<sup>61</sup>, para los casos de responsabilidad derivada de una conducta positiva, el daño puede ser antijurídico, aunque provenga de un funcionamiento normal, pero para el caso de la responsabilidad por inactividad, para que el daño sea antijurídico ha de provenir del funcionamiento anormal de la Administración por incumplimiento de su deber de actuar.

---

<sup>57</sup> Esta técnica resulta de importante aplicación en el ámbito sanitario. Así, en la STS de 6 de febrero de 2018 se concreta que no resulta suficiente la existencia de una lesión «sino que es preciso acudir al criterio de la *Lex artis* como modo de determinar cuál es la actuación médica correcta, independientemente del resultado producido en la salud o en la vida del enfermo ya que no le es posible ni a la ciencia ni a la Administración garantizar, en todo caso, la sanidad o la salud del paciente».

<sup>58</sup> Véase aplicada, entre otras, en las siguientes STSS: de 20 de marzo de 2018, de 20 de mayo de 2014, de 14 de octubre de 2014, de 29 de octubre de 2012 y de 4 de diciembre de 2012.

<sup>59</sup> Al respecto, resulta muy significativa la STS de 9 de octubre de 2012, en la que se interpreta de forma muy clara que «como consecuencia de esa teoría la responsabilidad no surge de la asistencia médica, que se entiende correcta, sino de la gestión de medios que acarrea una pérdida de oportunidades», que constituye un daño antijurídico, puesto que aunque la incertidumbre en los resultados es consustancial a la práctica de la medicina, los ciudadanos deben contar, frente a sus servicios públicos de la salud, con la garantía de que al menos, van a ser tratadas con diligencia aplicando los medios y los instrumentos que la ciencia médica pone a disposición de las administraciones sanitarias».

<sup>60</sup> Vid. AGUADO I CUDOLA, V., y NETTEL BARRERA, A.C.: La responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración. En QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y CASARES MARCOS, A. B. (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*. Cap. V, pp. 289-360, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

<sup>61</sup> *Op. Cit.* CARRASCO LÓPEZ, I.: “*Responsabilidad por inactividad...*”, p. 601.

### **b. Efectividad**

Analizando el concepto de lesión, entendido hasta ahora como daño antijurídico, la LRJSP es la encargada de darnos el resto características que configuran su contenido. El art. 32.2 detalla que «*el daño alegado habrá de ser efectivo*». Por tanto, estamos ante un daño efectivo, que sea cierto y real, y no meras especulaciones.

Como la jurisprudencia reconoce, los supuestos de responsabilidad patrimonial son generosos al reconocer el carácter indemnizatorio por cualquier lesión o daño resarcible, pero bien es cierto que, a su vez, afirma que «*para ser resarcible el daño ha de consistir en un daño real y no en meras especulaciones sobre perjuicios o pérdidas contingentes o dudosas*<sup>62</sup>»; se excluyen pues, los daños eventuales o simplemente posibles.

### **c. Evaluabilidad**

El daño también ha de ser «*evaluable económicamente*» (art. 32.2 LRJSP). Cuando se producen daños a bienes o derechos del ciudadano por la actividad o inactividad administrativa es fácil determinar cómo se computa: nos basamos en reglas de cálculo y en valores reales del mercado. El problema viene cuando, como en el ámbito civil, se ocasionan daños morales<sup>63</sup> ya que son de difícil cuantificación y se determinarán conforme a criterios de razonabilidad. Nos referimos a los derivados de muerte, lesión o enfermedad o bien que afecten al honor de las personas, al prestigio, psicológicamente...

### **d. Individualización**

Por último, impone el art. 32.2 LRJSP que el daño ha de estar individualizado en «*relación a una persona o grupo de personas*». Esta característica se exige para evitar que la adopción de medidas de carácter general tenga que dar lugar a indemnizaciones de la Administración Pública.

---

<sup>62</sup> Declarado así por la relevante STS de 12 de mayo de 1997 y, más recientemente, por la STS de 16 de junio de 2015.

<sup>63</sup> La complejidad radica en la determinación de la cuantía ajustada a una debida restitución *in natura* al perjudicado. La STS de 11 de julio de 1995 aclara que esta reparación *in natura* se prevé para lograr la reparación debida, cuando convenga al interés público y exista acuerdo con el interesado. Además, si resulta muy difícil, la STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de junio de 2003 propone la reparación *in natura* lo más próxima posible a la reparación original que procedería.

Este requisito es el más problemático. En algunos casos cabe apreciar inactividad que recae sobre una generalidad de personas: es así cuando por ejemplo surge inactividad en un acto administrativo general o en el ejercicio de su potestad reglamentaria. Sin embargo, no nos referimos a que se haya producido un daño sobre esa generalidad de personas o grupo indeterminado, sino únicamente inactividad. SANTAMARÍA PASTOR<sup>64</sup> lo define como “*cargas comunes que exige la vida social*”. Con ello cabe concluir que se excluye la responsabilidad de la Administración si el daño recae sobre un sector o grupo colectivo de personas o entidades.

### **3. Imputación del daño**

Con el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de las AAPP se garantiza que éstas hagan frente a los daños y perjuicios sufridos por los ciudadanos en sus bienes, derechos o intereses legítimos como consecuencia del funcionamiento o no (como es el caso de la inactividad) de las mismas.

En este sentido, es el momento de determinar la vertiente activa de la responsabilidad, la que nos permite determinar tanto la actividad que genera el daño como la autoría de este. Para ello, se emplea la técnica del criterio de imputación<sup>65</sup> que, concretamente, nos sitúa ante a quién se le imputa el daño y ante qué se tiene que responder.

#### **a. La actividad dolosa**

Parte de la doctrina *ius administrativista* distingue entre la vertiente formal de la vertiente material para explicar la actividad dañosa.

Del lado formal, la responsabilidad puede derivarse de cualquier tipo de actuación administrativa. Son diversas las actividades susceptibles de producir daños a los particulares y generadoras de responsabilidad, siendo entre ellas las causadas por: la

---

<sup>64</sup> Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General II*. Iustel, Madrid, 2016, p. 551.

<sup>65</sup> Criterio concebido por algunos autores (Santamaría Pastor, 2016; Gómez Puente, 2002). Bajo otro punto de vista (Gamero Casado, 2017), como un término equivoco con el que no se hace referencia a quién debe responder, sino que permite decidir cuándo la lesión debe ser reparada y cuándo debe soportarse sin indemnización.

emisión de normas reglamentarias, la realización de actos administrativos formales, las actuaciones materiales y, lo que nos interesa, por la inactividad de la Administración.

Del lado material, el título de imputación de la responsabilidad, como hemos visto reiteradamente en art. 32.1 LRJSP, se atribuye tanto al funcionamiento normal como al anormal de la Administración. Interpretando las palabras de SÁNCHEZ MORÓN<sup>66</sup>, por funcionamiento anormal<sup>67</sup> entendemos tanto la actividad o conducta ilícita como cualquier actuación que no sea adecuada o exigible a la Administración Pública y que derive de la deficiente organización de los servicios de sus agentes.

Igualmente, por funcionamiento normal también responde la Administración, aunque sean menores los casos prácticos en que se produce. Entendemos, entonces, que como se desprende del art. 32 LRJSP, este daño ha de ser «*consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos*». Por esto, la responsabilidad de la que hablamos tiene un carácter objetivo, en cuanto se interpreta dicho precepto, pues cualquier lesión que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos es fruto de responsabilidad e indemnización. Y es que, atendiendo a la interpretación jurisprudencial, «*cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser, en principio, indemnizada, porque de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad*» según la STS de 19 de mayo de 2011. No obstante, según otras interpretaciones del TS, es necesario localizar un deber concreto de actuación por parte de la Administración, siempre entendiendo las circunstancias del caso.

Estando ante supuestos de inactividad, entiende GUICHOT REINA<sup>68</sup> que normalmente se está ante el funcionamiento anormal de la Administración, aunque hay

---

<sup>66</sup> *Op. Cit.* SÁNCHEZ MORÓN, M.: “*Derecho Administrativo...*”, p. 965.

<sup>67</sup> Se utilizan *estándares o niveles de prestación* de los servicios que se consideran aceptables en cada circunstancia. La STS de 27 de enero de 2009 se encarga de definirlos como «*lo que en términos de prevención y desarrollo del servicio se traduce en una prestación razonable y adecuada a las circunstancias como el tiempo, lugar, desarrollo de la actividad, estado de la técnica, capacidad de acceso, distribución de recursos, en definitiva, lo que se viene considerando un funcionamiento estándar del servicio*».

<sup>68</sup> *Vid.* GUICHOT REINA, E.: *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*. En BARRERO RODRÍGUEZ, C. (Coord.); *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General*. Lecc. 7, Tecnos, Madrid, 2017, pp. 217-254.

casos en que esa pasividad sea fruto del funcionamiento normal pero igualmente es productora de daños indemnizables.

**b. La Administración como autora del daño**

En materia de responsabilidad patrimonial de la administración es imprescindible que el daño provenga de la actuación de los agentes que integran la organización administrativa, o lo que es lo mismo: de los *servicios públicos* a los que se refiere el art. 32.1 LRJSP.

Como se ha expuesto, la inactividad administrativa parte de la necesidad de controlar una determinada acción o un actuar ante una situación concreta. Halamos, pues, de un control o una acción que tiene origen normativo, como hemos explicado, y que debe ajustarse a unos estándares de actividad mínimos.

- i. La Administración es autora del daño, como hemos expuesto, por el incumplimiento de su deber de actuar, que es el que propiamente ha generado el daño. Para estos casos en que no haya actuado con el estándar de actividad exigible ante una situación concreta, la Administración queda en manos del control de discrecionalidad realizado por los jueces. Aquí, la jurisprudencia juega un gran papel y mantiene sus propios criterios<sup>69</sup>.
- ii. Sin embargo, no siempre el autor y el responsable del daño coinciden. Nos referimos a los daños producidos por terceras personas de los que la Administración responde por no ejercer sus funciones propias de vigilancia y control que tiene atribuidas legalmente. La autoría de esta responsabilidad se encuentra reconocida implícitamente en el texto constitucional, en el art. 9.2, en cuanto defiende que el Estado está obligado a actuar y adoptar todas las medidas necesarias, sean positivas o negativas, para garantizar el desarrollo personal de los ciudadanos con seguridad.

---

<sup>69</sup> Resulta muy relevante la interpretación por el TS en la Sentencia de 15 de diciembre de 1997 en la que se afirma que «para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social».

Coincidiendo con AGUADO I CUDOLA Y NETTEL BARRERA<sup>70</sup>, cuando se trata de responsabilidad *in vigilando*<sup>71</sup>, determinar el grado de eficiencia exigible a la Administración que ha causado el daño puede presentar problemas de concreción, siendo muy frecuente el intento de ésta por exculparse. En efecto, sólo se puede atender a los criterios jurisprudenciales propuestos.

#### 4. La relación de causalidad

Una vez reconocida la existencia del daño provocado y su titularidad, la siguiente cuestión es determinar la relación existente entre la actuación de la Administración y el daño. En cuanto a tal, partimos de la idea de que todo sistema de responsabilidad necesita para que progrese un nexo causal<sup>72</sup> de una acción. La Ley contempla esta relación causal de la siguiente manera (art. 32.1 LRJSP): «*los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas [...] siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos*».

En efecto, esta relación causa efecto no debería dar lugar a complicaciones. Sin embargo, en la práctica, lo normal es que se den supuestos en los que al resultado dañoso le siguen múltiples causas que lo generaron. Cuando esto ocurre, estamos ante el denominado *concurso de causas*<sup>73</sup>.

Para resolver tal cuestión o planteamiento, nuestro Derecho positivo guarda silencio y es la doctrina jurídica la encargada de establecer diferentes teorías para resolver esta concurrencia de causas y determinar a quién corresponde responder y, por

---

<sup>70</sup> *Op. Cit.* AGUADO I CUDOLA, V. y NETTEL BARRERA, A.C.: “*La responsabilidad patrimonial...*”, p. 314.

<sup>71</sup> Véase la STS de 5 de noviembre de 2004, en la que existe responsabilidad patrimonial debido a un accidente que ocurrió durante un curso en la Escuela de Capacitación Agraria, dependiente de la Administración demandada, en el que se utilizaron tractores, en ausencia injustificada del encargado del curso, lo que constituye un supuesto de falta de culpa *in vigilando*. A modo de ejemplo, véanse también, entre otras, la STSJ de las Islas Canarias de 21 de marzo de 2017, la SJCA de Santander de 25 de octubre de 2016, o la STSJ de Madrid de 10 de septiembre de 2015.

<sup>72</sup> Para los supuestos de inactividad, el nexo causal no opera del mismo modo que en los comportamientos de actividad. En este sentido, véanse las STSS de 16 de mayo de 2008, de 27 de enero de 2009 y de 10 de noviembre de 2009, en las que se desarrolla que «*tratándose de una omisión, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad*», sino que «*es necesario que haya algún otro dato en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración; y ese dato que permite hacer la imputación objetiva sólo puede ser la existencia de un deber jurídico de actuar*».

<sup>73</sup> Junto a la actividad administrativa pueden concurrir otras causas productoras del daño que interrumpen el nexo causal. Tales como la culpa exclusiva de la víctima, la participación de un tercero, la existencia de fuerza mayor, e incluso la actividad de otra Administración Pública.

consiguiente, indemnizar. En concreto, la mayoría de los autores (Sánchez Morón, 2017; Santamaría Pastor, 2016; Pérez Pino, 2015) se plantean las siguientes:

- i. **La teoría de la causalidad exclusiva.** Surge responsabilidad de la Administración sólo si se imputa el daño exclusivamente a la intervención de ella.
- ii. **La teoría de la equivalencia de las condiciones.** Todas las causas que concurren en el daño son imprescindibles para su producción, consideradas de igual relevancia cada una de ellas y, por tanto, la obligación de indemnizar corresponde a cada autor de éstas, incluso a la Administración.
- iii. **La teoría de la causalidad adecuada.** Se establece cuál es la causa más idónea aplicada al caso de todas las concurrentes para determinar la imputación del daño.

La jurisprudencia viene decantándose por adoptar esta última teoría, la de la causalidad adecuada, aunque en otras ocasiones aplica la de la equivalencia de condiciones.

Sin embargo, la relación de causalidad puede ser interrumpida o incluso minorar la cuantía de la responsabilidad de la Administración cuando se dan algunas circunstancias. Tales como:

- i. **La fuerza mayor.** Del art. 32.1 LRJSP se desprende que «*en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley*», se excluirá a la Administración como titular de la responsabilidad y de su deber de reparar el daño. Si bien en el precepto se cita la fuerza mayor, nada se dice sobre el caso fortuito (del que sí se responde administrativamente). Como bien define GAMERO CASADO<sup>74</sup>, la fuerza mayor es un hecho exterior e irresistible ante el que no puede sobreponerse quien lo soporta. La jurisprudencia declara que, para poder apreciar la existencia de fuerza mayor, el suceso ha de ser ajeno al servicio público<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup>Vid. GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 718.

<sup>75</sup> Así se viene defendiendo por el TS en diversas sentencias significativas como la de 25 de noviembre de 2000, de 4 de octubre de 1999 y de 31 de julio de 1996. También en resoluciones más recientes como en la STSJ de Andalucía de 27 de junio de 2017, en la que se reafirma que, para producirse la fuerza mayor, además de los requisitos tradicionales que comportan la figura (previsibilidad e irresistibilidad), que específicamente se trate «*de una causa extraña al ámbito de funcionamiento del servicio público*».

- ii. **La culpa exclusiva de la víctima.** En este caso de exoneración, el propio ciudadano lesionado ha realizado alguna acción que interrumpe o aminora el nexo causal<sup>76</sup>. Cuando la acción ha interrumpido el vínculo causal, se excluye a la Administración de responsabilidad. En cambio, si la actuación culposa es de la víctima y de la Administración, no se rompe el nexo causal, pero sí que se distribuye de forma proporcionada la reparación del daño entre la Administración y el perjudicado<sup>77</sup>.
- iii. **La culpa de un tercero.** Igualmente, se excluirá del deber de resarcir o se disminuirá proporcionalmente la reparación del daño a la Administración cuando un sujeto distinto al perjudicado ha influido en la producción del daño<sup>78</sup>.

## 5. Extensión y reparación

### a. Principio de reparación integral

De la jurisprudencia del Tribunal Supremo extraemos la llamada *reparación integral del daño*<sup>79</sup>. Este principio es el fundamento de la responsabilidad en el ordenamiento jurídico, y hace referencia a la reparación total a la víctima por el daño causado. Como se extrae de la STS de 21 de junio de 2011, este principio «*comprende todos los daños alegados y probados sufridos por el perjudicado, tanto los de índole material económicamente valorable como los de índole inmaterial o moral*».

Es complicado pues, en ocasiones, reparar ciertos tipos de bienes como la vida, la integridad física o la salud de la víctima. Nos referimos con esto a que la indemnización

---

<sup>76</sup> Véanse, en este sentido también, entre otras, las STSS de 23 de julio de 2015, de 17 de junio de 2014, y de 19 de diciembre de 2014, en las que se excluye la responsabilidad de la Administración por la culpa exclusiva de la víctima.

<sup>77</sup> Cabe destacar la STS de 2 de diciembre de 2016 en la que se modera la responsabilidad de la Administración en atención a la mayor participación que ha tenido el lesionado en el accidente. Se asigna la cuota del 75% para la víctima y del 25% para la Administración.

<sup>78</sup> Véanse, entre otras, algunas STSS en que bien, o se exonera o se aminora la responsabilidad de la Administración por esta casuística, como la de 5 de octubre de 2015, de 31 de enero de 2014, y de 26 de junio de 2012.

<sup>79</sup> Téngase en cuenta la STS de 6 de mayo de 2016 que manifiesta: «*el principio general en materia de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado es el de la “restitutio in integrum” o reparación integral del daño, lo que obliga no sólo al abono de la cantidad indebidamente satisfecha a las arcas públicas sino también, en aras de ese principio de plena indemnidad, reconocido en la jurisprudencia de esta Sala (SSTS de 5 de febrero y 15 de julio de 2000, entre otras muchas) y en la propia Ley*».

no es capaz de reparar *in integrum*<sup>80</sup>, pero se pretende reparar la más exacta pérdida o afectación de esos bienes al lesionado.

#### **b. Valoración de los daños**

Con todo, se vienen utilizando varios criterios para la valoración de la lesión y su correspondiente indemnización según el tipo de daño:

- iv. Para los daños materiales la LRJSP, en el art. 34.2 establece que se hará «*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*».
- v. Para los daños personales, a los que nos hemos referido antes, también el art. 34.2 establece la previsión de que «*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*».
- vi. Los criterios para determinar la existencia tanto el daño emergente como el lucro cesante son los mismos, y vienen incorporados por la jurisprudencia, cuando el Tribunal Supremo afirma que «*la prueba de las ganancias dejadas de obtener ha de ser rigurosa, sin que pueda admitirse aquellas que sean dudosas y contingentes*» (Sentencia de 22 de enero de 1997). Sin embargo, lo difícil en este ámbito es determinar la cuantía exacta de la indemnización del «*lucro cesante futuro actualizable*». La jurisprudencia, en esos casos, «*acude a una valoración ponderada o prudencial, atendiendo a lo que resulte de las pruebas practicadas*» (Sentencia de 3 de mayo de 1997).

#### **c. Cálculo de la indemnización**

La cuantía de la indemnización se fijará conforme a los apartados 2, 3 y 4 del art. 34 LRJSP. Estos preceptos hacen una remisión a los criterios de valoración establecidos en la «*legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado*». Así, esta cuantía se calculará con referencia al día en que se produjo la lesión, sin perjuicio de su

---

<sup>80</sup> Al respecto, establece la STS de 17 de julio de 2007 que, «*pese a que ningún precepto legal lo diga expresamente, que la indemnización de los daños debe ir encaminada a lograr la íntegra compensación de los mismos, para proporcionar al perjudicado la plena indemnidad por el acto dañoso, esto es lo que en derecho romano se llamaba "restitutio in integrum" o "compensatio in integrum"*».

actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad. Además, será incrementada por los intereses de demora del pago exigibles conforme a la Ley General Presupuestaria<sup>81</sup>.

Como regla general, la indemnización se fijará en una suma dineraria y se abonará en esta modalidad y en un solo pago. No obstante, el último apartado del artículo (4), nos sitúa ante la sustitución de la cuantía por una compensación o especie, o ante la posibilidad de abonarse ésta en pagos periódicos, siempre que haya un acuerdo con el interesado.

## **6. La reclamación de responsabilidad: aspectos procedimentales**

Una vez desarrollados los elementos que conforman la responsabilidad patrimonial de la Administración y su régimen jurídico, debemos atender al procedimiento por el cual se declara y, posteriormente, se reclama la responsabilidad a la Administración procedente.

Los parámetros para llevar a cabo esta *acción de responsabilidad*<sup>82</sup>, venían desarrollados en la LRJPAC junto con el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las para las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial<sup>83</sup>, el cual era de gran referencia e importancia es en este sentido mediante el cual, en el Preámbulo, se redactaban las principales características del sistema en cuanto a la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es ahora la nueva LPAC la encargada de recoger este sistema a lo largo de su texto.

Primeramente, precisamos que la reclamación de la responsabilidad ha de plantearse en primera instancia ante la Administración, y no ante los tribunales. A su vez, esta acción de responsabilidad puede ser iniciada tanto de oficio por la Administración Pública<sup>84</sup>, como a instancia de parte, lo que es más frecuente en la práctica.

---

<sup>81</sup> Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. *BOE* núm. 284, de 27 de noviembre de 2003.

<sup>82</sup> Así también se define la reclamación de responsabilidad patrimonial de las AAPP.

<sup>83</sup> *BOE* núm. 106, de 4 de mayo de 1993. Disposición derogada.

<sup>84</sup> Con las especialidades que contempla para ello el art. 65 LPAC.

Este derecho a reclamar consagrado por la LPAC tiene una limitación: el plazo de prescripción<sup>85</sup> (que no de caducidad). Se trata de un plazo de un año desde que se produce el hecho que da lugar a la indemnización o desde que se manifiesta el efecto lesivo, como así se establece en el art. 67.1, en el que se desarrolla y aclara esta regla de prescripción.

De otro lado, en la ley se contemplan tres vías procedimentales para llevar a cabo la reclamación de responsabilidad. Éstas son:

- i. **Reclamación a solicitud del interesado**<sup>86</sup>. Sólo cuando no haya transcurrido el plazo de su derecho a reclamar, los interesados podrán solicitar el inicio del procedimiento (art. 67.1 LPAC). Dicha reclamación tendrá el contenido básico de cualquier solicitud de inicio de procedimiento administrativo contenidas en el art. 66 LPAC como, por ejemplo, el nombre, el objeto de la solicitud, o los hechos razones o petición en que se base la solicitud.

También se deberá dar constancia en ella de la concurrencia de los requisitos legales de la responsabilidad que hemos desglosado anteriormente.

Si esta reclamación se admite, se seguirá su trámite y se podrá acordar la acumulación de la reclamación a otro procedimiento de identidad de objeto o conexo.

- ii. **Iniciación del procedimiento y tramitación de oficio por la Administración**<sup>87</sup>. Como hemos señalado, la propia Administración también puede iniciar el procedimiento de responsabilidad. La iniciación se llevará a cabo mediante acuerdo del órgano competente y será adoptada por: (i) iniciativa propia; (ii) cumplimiento de una orden de un órgano superior; (iii) petición de otros órganos, y (iv) por denuncia.

Como indica el art. 65.2 LPAC, el acuerdo *«se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten*

---

<sup>85</sup> Véanse, a modo de ejemplo, entre otras STSS sobre la prescripción de dicho plazo, la de 19 de febrero de 2018, de 21 de marzo de 2018, y de 19 de octubre de 2017, en las que prescribe la acción de responsabilidad patrimonial.

<sup>86</sup> Véase ANEXO III, en el cual se incorpora un modelo de formulario sobre solicitud de iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial. En él, se pretende iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial a instancia de parte, reclamando una indemnización correspondiente de acuerdo a los daños producidos.

<sup>87</sup> Véase ANEXO IV, en el cual se incorpora un modelo de formulario sobre propuesta de iniciación de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial. En él, se propone al órgano administrativo competente *«la iniciación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, tras haberse producido unos hechos consecuencia del funcionamiento de un determinado servicio público que produjeron una serie de daños y damnificados»*, según se extrae de la base de datos *La Ley Digital 360*.

*cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo*». Seguidamente, el procedimiento seguirá su instrucción *«aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido»*.

- iii. **Tramitación a través del procedimiento abreviado**<sup>88</sup>. La LPAC prevé, junto al procedimiento general que se ha descrito, uno abreviado. Expresa el art. 96.4 LPAC que será de aplicación para los supuestos en que sea *«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»*. Consiste, pues, en una simplificación de los plazos de tramitación que se prevén para el procedimiento general: (i) el plazo para formular alegaciones se reduce a cinco días según el art. 96.6. c); (ii) la emisión del Dictamen se hará en el *«plazo tal que permita cumplir el plazo de resolución del procedimiento»* o en el de *«quinze días si así lo solicita el órgano competente»* según el art. 96.6.g); y por último, (iii) el plazo máximo de resolución se reduce a treinta días.

Sea cual sea el cauce de iniciación del procedimiento, su instrucción sigue los patrones elementales del procedimiento administrativo que se integran en el Capítulo IV de la LPAC. Esto es, *«la prueba»*, *«los informes»*, *«la participación de los interesados»*... que no requieren una mayor complejidad.

Por último, y siguiendo la línea explicativa de ESTEVE PARDO<sup>89</sup>, una vez haya finalizado el trámite de audiencia<sup>90</sup>, el órgano instructor propondrá que se obtenga un dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de las CCAA procedentes cuando así se establezca<sup>91</sup>. En él, se pronunciará el órgano sobre la existencia o no de relación de

---

<sup>88</sup> Vid. ANEXO V, en el que se incorpora un modelo de formulario sobre acuerdo de iniciación del procedimiento abreviado, así se acuerda por el órgano administrativo competente *«la iniciación de un procedimiento abreviado, tras considerar, a la vista del expediente abierto de responsabilidad patrimonial, la existencia de una relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público»*, según se extrae de la base de datos *La Ley Digital 360* (<http://laleydigital.laley.es/>).

<sup>89</sup> Vid. ESTEVE PARDO, J.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2017, p. 306.

<sup>90</sup> Véase. ANEXO VI, en el que se incorpora un modelo de escrito de la Administración sobre el trámite de audiencia, así se procede a la *«apertura del trámite de audiencia, tras haber finalizado la fase de instrucción, y así se pueda proceder a formular alegaciones y presentar prueba, así como la terminación del procedimiento fijando los términos del acuerdo»*, según se extrae de la base de datos *La Ley Digital 360*

<sup>91</sup> Véase. ANEXO VII, en que se incorpora un modelo de escrito sobre el requerimiento de dictamen al órgano competente, así: *«tras el trámite de audiencia y la propuesta de resolución, solicita al órgano consultivo de su Administración elabore un dictamen preceptivo sobre: la existencia o no de relación de*

causalidad y, en su caso, sobre la valoración del daño, la cuantía de la indemnización, así como los criterios utilizados para el cálculo de la misma.<sup>92</sup> Por todo esto, el procedimiento se resolverá por (i) el ministro competente, (ii) por el consejero o titular del Departamento de la Comunidad Autónoma de que se trate, o (iii) por el órgano correspondiente de la Administración local<sup>93</sup>.

---

*causalidad, valoración del daño y cuantía, y otras cuestiones derivadas del expediente», según se extrae de la base de datos La Ley Digital 360.*

<sup>92</sup> Véase ANEXO IX sobre dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de Andalucía. En este sentido, nótese que en la distribución por materias de los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de Andalucía durante el año 2014 (última actualización en la página web oficial <http://www.juntadeandalucia.es/consejoconsultivo/>), destacan las relativas a la responsabilidad patrimonial, con el 51,48%.

<sup>93</sup> Véase ANEXO VIII, en el que se incorpora un modelo de resolución por la que se pone fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, así: «*se reconoce el derecho a percibir una indemnización en concepto de resarcimiento por los daños y perjuicios producidos como consecuencia del mal funcionamiento de los servicios públicos*», según se extrae de la base de datos La Ley Digital 360.

## CONCLUSIONES

---

- I. Hemos dedicado este estudio a la inactividad administrativa, ya que, aunque parezca contradictorio, tiene unas consecuencias y por ende unas actuaciones, tan relevantes como la acción en positivo.
- II. Las demandas por daños generados por la inactividad administrativa son innumerables. Las situaciones más frecuentes en que debe responder la Administración se enmarcan en muy diversos ámbitos: en el de sanidad (responsabilidad por daños sanitarios); en el de infraestructuras y servicios públicos (los derivados de obras, en el entorno de caídas peatonales, accidentes por mal estado de carreteras...).  

Con ello, se denuncian perjuicios en los que, efectivamente, la Administración ha de indemnizar por el daño causado al ciudadano y que, mayormente, es así cuando intervienen supuestos de inactividad administrativa, si bien, en algunos casos, la relación de causalidad que ha de existir para que se genere la correspondiente indemnización es muy imprecisa como hemos visto a lo largo del análisis. Se trata pues de un sistema amplio y generoso, lo cual hace abrir puertas a un inmenso debate, en el que, en estos términos, no siempre es de conformidad para todos.
- III. Ciertamente, hemos podido constatar que el sistema tanto legal como jurisprudencial de responsabilidad patrimonial destaca por su naturaleza objetiva, de forma que la Administración debe responder de cualquier perjuicio causado por el funcionamiento de los servicios públicos. Y esto es así porque, como se viene avalando por el Tribunal Supremo, la antijuridicidad no proviene del actuar antijurídico de la Administración, sino que se deriva del aspecto objetivo de la propia ilegalidad del perjuicio. Algo que resulta confuso en algunos recursos bibliográficos.
- IV. Como hemos expuesto a lo largo del trabajo, mientras que, en la responsabilidad patrimonial procedente de una actuación positiva el daño puede ser antijurídico aun derivando del funcionamiento normal de la Administración, cuando se trata de inactividad administrativa, la antijuridicidad del daño únicamente puede provenir del funcionamiento anormal: de la omisión del deber legal de actuar. Esto es, resulta imposible incluir en el funcionamiento normal la omisión. De ahí que, el perjuicio que tiene origen en una omisión administrativa no puede tener carácter objetivo, sino únicamente subjetivo. La objetivación supone, entonces, una

ampliación (a nuestro parecer, indebida) de los perjuicios que causa la Administración.

En definitiva, resulta contradictorio concebir una responsabilidad de carácter objetivo por funcionamiento normal cuando el perjuicio emana de la pasividad administrativa, debiendo limitar tal responsabilidad por omisión a supuestos de inactividad, siempre y cuando medie retraso o incumplimiento de un plazo legal de actuación además de un incumplimiento de la Administración.

- V. Como CONCLUSIÓN FINAL, recurrimos a las palabras del jurista y filósofo romano, porque creemos que describen magistralmente la esencia de este trabajo;

*“Los buenos hacen caso omiso del peligro cuando se está gestando y no emprenden acciones sino cuando la necesidad ya es extrema.*

*Desean la paz, aunque sea sin honor, y no es raro que su tardanza y su inacción los lleven a perder ambos”.*

CICERÓN.

## **ANEXOS**

---

### **I. ANEXO NORMATIVO**

Constitución Española, 1978

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud

## **II. ANEXO JURISPRUDENCIAL**

### **Sentencias del Tribunal Supremo**

- STS de 11 de julio de 1995
- STS de 31 de julio de 1996
- STS de 22 de enero de 1997
- STS de 4 de abril de 1997
- STS de 3 de mayo de 1997
- STS de 12 de mayo de 1997
- STS de 15 de diciembre de 1997
- STS de 28 de febrero de 1998
- STS de 4 de octubre de 1999
- STS de 25 de noviembre de 2000
- STS de 11 de octubre de 2001
- STS de 28 de junio de 2004
- STS de 5 de noviembre de 2004
- STS de 4 de mayo de 2005
- STS de 20 de junio de 2005
- STS de 17 de julio de 2007
- STS de 27 de febrero de 2008
- STS de 16 de mayo de 2008
- STS de 27 de enero de 2009
- STS de 10 de noviembre de 2009
- STS de 9 de diciembre de 2010
- STS de 9 de febrero de 2011
- STS de 21 de junio de 2011
- STS de 29 de junio de 2011
- STS de 24 de octubre de 2011
- STS de 10 de abril de 2012
- STS de 26 de junio de 2012
- STS de 9 de octubre de 2012
- STS de 29 de octubre de 2012
- STS de 4 de diciembre de 2012

- STS de 5 de diciembre de 2013
- STS de 29 de enero de 2014
- STS de 31 de enero de 2014
- STS de 20 de mayo de 2014
- STS de 6 de junio de 2014
- STS de 17 de junio de 2014
- STS de 14 de octubre de 2014
- STS de 19 de diciembre de 2014
- STS de 19 de febrero de 2015
- STS de 16 de junio de 2015
- STS de 23 de julio de 2015
- STS de 5 de octubre de 2015
- STS de 6 de mayo de 2016
- STS de 17 de mayo de 2016
- STS de 21 de junio de 2016
- STS de 26 de septiembre de 2016
- STS de 10 de noviembre de 2016
- STS de 6 de julio de 2017
- STS de 19 de octubre de 2017
- STS de 14 de diciembre de 2017
- STS de 19 de febrero de 2018
- STS de 20 de marzo de 2018
- STS de 21 de marzo de 2018

#### **Sentencias de la Audiencia Nacional**

- SAN de 30 de mayo de 2001
- SAN de 21 de enero de 2013
- SAN de 22 de diciembre de 2014
- SAN de 12 de mayo de 2015
- SAN de 27 de octubre de 2015

#### **Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia**

- STSJ de Cantabria de 9 de enero de 1997

- STSJ de las Islas Canarias, de 17 de enero de 2000
- STSJ de Castilla-La Mancha de 9 de marzo de 2000
- STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de junio de 2003
- STSJ de Cataluña de 10 de noviembre de 2003
- STSJ de Murcia, de 23 de marzo de 2004
- STSJ de Castilla-La Mancha de 28 de abril de 2005
- STSJ de Andalucía de 18 de noviembre de 2005
- STSJ de Castilla-La Mancha de 30 de junio de 2006
- STSJ de Cataluña de 5 de octubre de 2007
- STSJ de Madrid de 20 de noviembre de 2008
- STSJ de Murcia de 12 de diciembre de 2008
- STSJ de la Comunidad Valenciana de 17 de febrero de 2009
- STSJ de Sevilla de 15 de octubre de 2009
- STSJ de Castilla y León de 22 de febrero de 2012
- STSJ de Castilla La Mancha de 2 de abril de 2012
- STSJ de Murcia de 6 de julio de 2012
- STSJ de Andalucía de 21 de diciembre de 2012
- STSJ de las Islas Baleares de 28 de octubre de 2013
- STSJ de las Islas Baleares de 4 de diciembre de 2013
- STSJ de Castilla y León de 13 de diciembre de 2013
- STSJ de Andalucía de 14 de marzo de 2014
- STSJ de Galicia de 6 de mayo de 2015
- STSJ de Madrid de 10 de septiembre de 2015
- STSJ de Castilla La Mancha de 30 de septiembre de 2015
- STSJ de Galicia de 6 de julio de 2016
- STSJ de las Islas Baleares de 14 de septiembre de 2016
- STSJ de Galicia de 23 de noviembre de 2016
- STSJ de Canarias de 21 de marzo de 2017
- STSJ de Castilla La Mancha de 9 de mayo de 2017
- STSJ de Andalucía de 20 de junio de 2017
- STSJ de Andalucía de 27 de junio de 2017
- STSJ de Madrid de 5 de julio de 2017
- STSJ de Castilla y León de 2 de octubre de 2017

### **Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo**

- SJCA de Tarragona de 19 de enero de 2016
- SJCA de Tarragona de 2 de febrero de 2016
- SJCA de Toledo de 23 de junio de 2016
- SJCA de Santander de 25 de octubre de 2016

### III. MODELO I: Solicitud de iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial

#### SOLICITUD DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

D/Dña. \_\_\_\_\_, mayor de edad, con DNI número \_\_\_\_\_, y domicilio a efectos de notificaciones en \_\_\_\_\_, actuando en propio nombre y derecho (o en representación de \_\_\_\_\_) ante \_\_\_\_\_, comparece y como mejor proceda en derecho,

#### EXPONE

Que en virtud de este escrito interpone reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, en base a los siguientes hechos y fundamentos de derecho

#### ANTECEDENTES

(Exposición relacionada del hecho productor del daño, descripción de éste, análisis de la relación de causalidad y cuantificación de los daños)

#### RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

(Exposición relacionada y fundada de los fundamentos de derecho aplicables. En este lugar se deben consignar, en especial, de manera detallada y argumentada, el nexo causal concurrente entre la actividad o inactividad administrativa y el daño causado, o las razones por las que se estima que procede la imputación del daño a esa Administración con independencia de la estricta relación de causalidad.)

#### ACTUALIZACIÓN E INTERESES LEGALES.-

La cuantía reclamada deberá calcularse por referencia a la fecha en la que el daños se produjo, esto es el \_\_\_\_\_ (fecha), si bien la cantidad así hallada deberá ser actualizada a la fecha en la que se ponga fin al expediente que se incoe a consecuencia de la presente solicitud, y finalmente esa suma devengará intereses hasta su total pago, todo ello conforme al art. 141.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En virtud de lo expuesto, y de conformidad con los arts. 139 y ss de la LRJAPYAC, en relación las previsiones del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial,

#### SUPLICA

Que tenga por presentado este escrito, lo admita a trámite, y que previos los actos de instrucción que sean necesarios, se dicte resolución por la que se reconozca a esta parte el derecho a una indemnización de \_\_\_\_\_, euros, por los daños producidos en los términos expresados en los antecedentes y fundamentos jurídicos de este escrito, más los intereses legales procedentes hasta el completo pago de la cantidad reclamada.

Asimismo se solicita que se acuerde lo necesario a fin de que se proceda a la práctica de los siguientes medios de prueba:

En \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ Firma: \_\_\_\_\_

**IV. MODELO II: Propuesta de iniciación de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial**

**PETICIÓN RAZONADA (U ORDEN SUPERIOR) PARA LA INICIACIÓN DE OFICIO DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

Por medio del presente escrito pongo en conocimiento de ese órgano que, a resultas de los hechos posiblemente acaecidos el pasado día \_\_\_\_\_, en \_\_\_\_\_, con motivo de \_\_\_\_\_, han podido producirse los daños que seguidamente se relacionan a los damnificados que también se enumeran seguidamente:

AFECTADOS

Interesado, Domicilio, Daño producido, Causa, Valoración

De los antecedentes obrantes en este órgano [describir tales antecedentes] o de las diligencias practicadas como consecuencia de tales hechos, y cuya copia se adjunta [suprímase lo que no proceda], se desprende que los daños descritos en la anterior relación han podido ser debidos a \_\_\_\_\_, al funcionamiento de los servicios públicos con motivo de la intervención referenciada.

Es lo que tengo que poner en su conocimiento, en calidad de petición razonada, a los efectos prevenidos en el art. 61.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En atención a ello, incóese por ese órgano administrativo el oportuno procedimiento de responsabilidad patrimonial administrativa a fin de determinar la realidad de la lesión, la relación de causalidad entre ésta y el servicio y, en su caso la cuantificación de la indemnización procedente. [de ambas alternativas, suprímase la que no proceda].

En \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ Firma: \_\_\_\_\_

*Fuente: La Ley Digital <http://laleydigital.laley.es/>*

**V. MODELO III: Acuerdo de iniciación del procedimiento abreviado**

**ACUERDO DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO**

A la vista del procedimiento nº \_\_\_\_\_, seguido a \_\_\_\_\_, con objeto de proceder al reconocimiento del derecho que le pudiera asistir a ser indemnizado por los daños sufridos en sus bienes y derechos como posible consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, resulta:

Que con fecha \_\_\_\_\_, se procedió a la apertura del expediente referenciado como consecuencia de los siguientes hechos y resultados dañosos que, en un juicio provisional, se estimaba que pudieran derivar del funcionamiento de los servicios públicos dependientes de este Departamento [o Consistorio o Administración de que se trate]:

Que a la vista de las actuaciones practicadas y los documentos e informaciones obrantes en el procedimiento general, ha resultado inequívoca la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización.

Por ello, y en virtud de lo dispuesto en los artículos 14 a 17 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, en cuanto órgano instructor de este procedimiento,

**ACUERDO**

Suspender la tramitación del procedimiento general de responsabilidad patrimonial seguido bajo el expediente número \_\_\_\_\_ acordando su prosecución por los trámites del procedimiento abreviado.

Notifíquese al interesado este acuerdo de iniciación de procedimiento abreviado con traslado de una relación de los documentos obrantes en el mismo para que pueda obtener copia de los que estime convenientes y que en el plazo de cinco días pueda presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que tenga por convenientes en orden a la mejor defensa de su derecho.

(En \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ Firma: \_\_\_\_\_ del órgano instructor)

Fuente: La Ley Digital <http://laleydigital.laley.es/>

## VI. MODELO IV: Trámite de audiencia

### TRÁMITE DE AUDIENCIA

Toda vez que ha finalizado la fase de instrucción del procedimiento número \_\_\_\_\_, acerca de reclamación de responsabilidad a esta Administración \_\_\_\_\_, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, procede de conformidad con el artículo 11 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, la apertura del oportuno trámite de audiencia.

Por ello,

### ACUERDO

Poner de manifiesto el expediente, en las oficinas de este órgano administrativo, de \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_ horas, y durante el plazo de \_\_\_\_\_ días, a fin de que pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime procedentes y pueda proponer a este órgano instructor, en su caso, la terminación convencional del procedimiento, fijando los términos definitivos del acuerdo indemnizatorio que estaría dispuesto a suscribir con esta Administración Pública.

Una vez transcurrido el plazo señalado para evacuar este trámite de audiencia, a cuya finalidad se adjunta la relación de documentos que obran en el expediente para que pueda tener copia de los que estime pertinentes, y vistas las alegaciones, informes y pruebas que, en su caso, sean presentadas, por el órgano instructor se dictará la propuesta de resolución que corresponda.

En \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ Firma: \_\_\_\_\_

*Fuente: La Ley Digital <http://laleydigital.laley.es/>*

## VII. MODELO V: Requerimiento de dictamen al órgano competente

### REQUERIMIENTO DE DICTAMEN AL ÓRGANO COMPETENTE

En este órgano administrativo se ha tramitado el expediente nº \_\_\_\_\_ seguido a \_\_\_\_\_, al objeto de que se reconociera, e hiciera efectivo, el derecho a una indemnización, como consecuencia de los daños sufridos a causa del funcionamiento de los servicios públicos dependientes de este Departamento, y que dicha tramitación ha concluido, habiéndose verificado el trámite de audiencia y elaborado la correspondiente propuesta de resolución o de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento, es por lo que en virtud, y a los efectos prevenidos en el artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, este órgano

#### SOLICITA

Que por ese órgano consultivo de esta Administración se elabore dictamen preceptivo, en el que se realice un pronunciamiento sobre:

-La existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida.

-La valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la LRJAPYAC

-Cualquier otra cuestión derivada del expediente y que deba tenerse en cuenta para dictar la resolución o el acuerdo indemnizatorio correspondiente.

En \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ Firma: \_\_\_\_\_

## VIII. MODELO VI: Resolución por la que se pone fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial

### RESOLUCIÓN POR LA QUE SE PONE FIN AL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

#### ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante reclamación de fecha \_\_\_\_\_, por D. \_\_\_\_\_, previa exposición de determinados hechos dañosos, constitutivos, según el reclamante, de responsabilidad patrimonial administrativa, se solicitó por éste que se reconociera y se hiciera efectivo el derecho a percibir una indemnización por los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos dependientes de este Departamento [o Administración de que se trate], por cuanto

Segundo.- Una vez acordada la incoación de expediente, se realizaron por la unidad administrativa \_\_\_\_\_, conforme al art. 7 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en cuya virtud se pudiera dictar resolución, o en su caso, acuerdo indemnizatorio.

Tercero.- Ultimada la fase de instrucción, se acordó la apertura de un trámite de audiencia y vista del expediente, conforme a lo dispuesto en el art. 11 del indicado Real Decreto, a fin de que por el interesado se pudieran aportar las alegaciones, informes o elementos probatorios que se estimaran pertinentes.

Cuarto.- Con fecha \_\_\_\_\_, se dictó propuesta de resolución en la que, vistas las alegaciones realizadas, y teniendo en cuenta el resultado del proceso probatorio, se proponía la terminación del expediente en los siguientes términos: \_\_\_\_\_

Quinto.- Evacuado el trámite preceptivo del órgano consultivo de esta Administración actuante, conforme al art. 10 del repetido Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por éste se ha informado acerca de la existencia de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, así como sobre la valoración del daño y cuantía y modo de proceder a la indemnización, en los términos que obran en el expediente, y que han sido ponderados de forma adecuada en este acto resolutorio.

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.- Competencia y procedimiento.

Segundo.- Sobre la procedencia del derecho subjetivo postulado.

Vistos los antecedentes mencionados, el art 139 de la LRJAPVPAC, en relación con el artículo 13 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial,

#### RESUELVO

Reconocer a \_\_\_\_\_, el derecho a percibir una indemnización pecuniaria de \_\_\_\_\_ euros, en concepto de resarcimiento por los daños producidos en sus bienes, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos dependientes de este Departamento.

Para la efectividad del derecho reconocido, se procederá a la ordenación del pago, con cargo a la partida presupuestaria correspondiente, en los siguientes términos: \_\_\_\_\_

Dése traslado de este acuerdo a la oficina de gestión presupuestaria para hacer efectivo el pago en los términos expresados en el apartado anterior.

En \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ Firma: \_\_\_\_\_

Fuente: La Ley Digital <http://laleydigital.laley.es/>

## **IX. DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA**

DICTAMEN Núm.: 0190/2018 Número marginal: II.176 En fecha: 14-3-2018. Solicitado por Ayuntamiento de Almería: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída peatonal. Se dictamina favorable.

DICTAMEN Núm.: 0226/2018 Número marginal: II.212 En fecha: 4-4-2018. Solicitado por Consejería de Educación: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente en centro público de enseñanza. Se dictamina favorable.

DICTAMEN Núm.: 0227/2018 Número marginal: II.213 En fecha: 4-4-2018. Solicitado por Servicio Andaluz de Salud: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de asistencia sanitaria deficiente durante un parto ya que la recién nacida cayó al suelo en el momento del parto. Se dictamina favorablemente la propuesta de acuerdo estimatorio parcial de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

DICTAMEN Núm.: 0231/2018 Número marginal: II.217 En fecha: 4-4-2018. Solicitado por Servicio Andaluz de Salud: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de asistencia sanitaria debido a una inadecuada información médica. Se dictamina desfavorable por inexistencia de nexo causal.

DICTAMEN Núm.: 0248/2018 Número marginal: II.232 En fecha: 10-4-2018. Solicitado por Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de inmovilización de material vegetal. Se dictamina desfavorable por inexistencia de daño efectivo.

DICTAMEN Núm.: 0250/2018 Número marginal: II.234 En fecha: 10-4-2018. Solicitado por Mancomunidad de Municipios Campiña-Andévalo de Huelva: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de bicicleta debido al mal estado de la calzada. Se dictamina desfavorable por inexistencia de nexo causal.

DICTAMEN Núm.: 0268/2018 Número marginal: II.251 En fecha: 17-4-2018. Solicitado por Diputación Provincial de Almería: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de circulación por una mala señalización. Se dictamina favorable.

DICTAMEN Núm.: 0267/2018 Número marginal: II.250 En fecha: 17-4-2018. Solicitado por Servicio Andaluz de Salud: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de asistencia sanitaria concretamente por retraso diagnóstico. Se dictamina desfavorable por inexistencia de nexo causal.

DICTAMEN Núm.: 0289/2018 Número marginal: II.268 En fecha: 25-4-2018. Solicitado por Servicio Andaluz de Salud: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de asistencia sanitaria defectuosa, en general. Se dictamina desfavorable por inexistencia de nexo causal.

DICTAMEN Núm.: 0293/2018 Número marginal: II.272 En fecha: 25-4-2018. Solicitado por Ayuntamiento de Viator (Almería): Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída peatonal. Se dictamina desfavorable por inexistencia de nexo causal.

DICTAMEN Núm.: 0315/2018 Número marginal: II.291 En fecha: 9-5-2018. Solicitado por Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de extinción de permisos de investigación. Se dictamina desfavorable por inexistencia de daño efectivo.

DICTAMEN Núm.: 0317/2018 Número marginal: II.293 En fecha: 9-5-2018. Solicitado por el Ayuntamiento de Sevilla: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de bicicleta en carril-bici. Se dictamina desfavorable por inexistencia de nexo causal.

DICTAMEN Núm.: 0318/2018 Número marginal: II.294 En fecha: 9-5-2018. Solicitado por el Ayuntamiento de Málaga: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída a arroyo. Se dictamina desfavorable por inexistencia de nexo causal.

DICTAMEN Núm.: 0321/2018 Número marginal: II.297 En fecha: 9-5-2018. Solicitado por el Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz): Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída peatonal. Se dictamina desfavorable por inexistencia de nexo causal.

## BIBLIOGRAFÍA

---

AGUADO I CUDOLA, V., y NETTEL BARRERA, A.C.: La responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y CASARES MARCOS, A. B. (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*. Cap. V, pp. 289-360, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

AGUADO I CUDOLA, V.: *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999.

AGUADO I CUDOLA, V.: *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

AGUDO GONZÁLEZ, J.: “Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la Administración”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 41-42, 2013.

ARADAS GARCÍA, F.: “La configuración del silencio administrativo. De la Ley 30/1992 a la Ley 39/2015” *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº19, 2016.

BALLESTEROS MOFFA, L.A.: “La inactividad de la Administración frente al "derecho a saber" del ciudadano”, *Revista jurídica de Castilla y León*, Nº. 33, 2014.

CARRASCO LÓPEZ, I.: “Responsabilidad por inactividad de la Administración”, en PÉREZ PINO, M. D., y SÁNCHEZ CARMONA, M. (Coord.); *Manual sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, Capítulo V, Junta de Andalucía, Sevilla, 2015.

ESTEVE PARDO, J.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2017

FRANCOS RODRÍGUEZ, J.: “Responsabilidad por inactividad de la Administración” Artículo en Medina Garrigó. Recuperado de <http://www.mga.com.do/responsabilidad-por-inactividad-de-la-administracion/>.

GALÁN VIOQUE, R.F.: “A vueltas con la regulación de la responsabilidad del estado legislador”, *Documentación Administrativa: Nueva Época*, Nº. 2, 2015.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2007.

GAMERO CASADO, E.: *Derecho administrativo para estudios no jurídicos*. Madrid, Tecnos, 2016

GARCÍA PÉREZ, M.: “El silencio administrativo en España”, *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales*, Vol. 6, Nº. 6, 2013.

GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., LOSADA GONZÁLEZ, H.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II, Tecnos, Madrid, 2012.

GÓMEZ PUENTE, M.: “Responsabilidad por inactividad de la Administración”, *Documentación Administrativa*, Nº 237-238, 1994.

GÓMEZ PUENTE, M.: “Responsabilidad por inactividad de la Administración”, *Documentación administrativa*, Nº 237-238, 1994.

GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*. Aranzadi, Navarra, 2002.

GUICHOT REINA, E.: *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*. En BARRERO, C. (Coord.); *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General*. Lecc. 7, Tecnos, Madrid, 2017.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.: “Inactividad de la Administración”, *Actualidad Administrativa*, N.º 2, 2015.

*LaLeyDigital*, [base de datos]. Recuperado de <http://laleydigital.laley.es/>.

MANTECA VALDELANDE, V.: “Régimen jurídico de la inactividad de la Administración Pública (y III)”, *Actualidad Administrativa*, Nº 17, 2010.

NIETO GARCÍA, A.: “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo”, *Documentación Administrativa*, Nº 208, 1986, pp. 229-261.

OLMOS GONZÁLEZ, J.M.: “Inactividad material de la Administración”, *Diario La Ley*, Nº 7551, 2011.

PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo I. Parte General*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007.

PITA BRONCANO, C.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración*, Anuario de la Facultad de Derecho, Nº 24, 2006, pp. 119-126.

PLEITE GUADAMILLAS, F.: “La desidia administrativa: entre la inactividad y el silencio administrativo” *Actualidad Administrativa*, Nº 1, Sección Actualidad, 2018.

QUESADA AGUIRRE, M.: “La omisión o inactividad de la Administración pública como criterio De anormalidad y de responsabilidad”. *El Foro*, Nº. 12, 2012.

RECUERDA GIRELA, M.A. (Coor.): *Lecciones de Derecho Administrativo con Ejemplos*, Tecnos, Madrid, 2014.

RUANO VILA, J.V.: “La derogación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la Ley 40/2015, de 1 de octubre”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, Nº. 23, 2016.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2017.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid, 2016.

VICENTE DOMINGO, R.: “Discrecionalidad e inactividad. El principio de actuación suficiente de la Administración”, *Revista española de Derecho Administrativo*, Nº 165, 2014.

VICENTE DOMINGO, R.:” La inactividad administrativa prestacional y su control judicial”. *Revista Jurídica de Navarra*, Nº 57, 2014.