Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 787-817
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L03
© Gabriel Doménech Pascual
© Luis Medina Alcoz
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 32

A RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS

Gabriel Doménech Pascual
Universitat de València

Luis Medina Alcoz
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. CONCEPTO, DELIMITACIÓN RESPECTO DE FIGURAS AFÍNS E FUNCIÓNS.—2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.—3. CARÁCTERÍSTICAS DO RÉXIME VIXENTE.—4. REQUISITOS: 4.1. O dano; 4.2. O funcionamento dos servizos públicos; 4.3. O nexo causal: *4.3.1. A causalidade e a súa proba; 4.3.2. Causalidade adecuada e criterios funcionalmente equivalentes; 4.3.3. Concorrencia de causas; 4.3.4. Forza maior;* 4.4. O problema da culpa.—5. A INDEMNIZACIÓN: 5.1. O principio de reparación integral e as súas excepcións; 5.2. Modalidades e cuantificación.—6. VÍAS DE ESIXENCIA: 6.1. Vía xudicial; 6.2. Vía administrativa previa; 6.3. Prescrición.—7. RESPONSABILIDADE POLOS DANOS CAUSADOS POLO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRACIÓN DE XUSTIZA: 7.1. Responsabilidade por erro xudicial; 7.2. Responsabilidade por prisión preventiva non seguida de condena; 7.3. Responsabilidade por funcionamento anormal da Administración de Xustiza; 7.4. Responsabilidade por funcionamento anormal do Tribunal Constitucional.—8. RESPONSABILIDADE POLOS DANOS CAUSADOS POLO LEXISLADOR: 8.1. Responsabilidade por leis axustadas a dereito; 8.2. Responsabilidade por leis inconstitucionais.—9. RESPONSABILIDADE CONFORME AO DEREITO DA UNIÓN EUROPEA.—10. RESPONSABILIDADE CONFORME AO DEREITO INTERNACIONAL.—11. RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DE AUTORIDA-

DES E EMPREGADOS PÚBLICOS.—12. BIBLIOGRAFÍA: 12.1. Bibliografía citada; 12.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. CONCEPTO, DELIMITACIÓN RESPECTO DE FIGURAS AFÍNS E FUNCIÓNS

1. A **responsabilidade civil extracontractual** das administracións públicas recibe habitualmente a denominación de **responsabilidade patrimonial da Administración** (en diante, RPA). A expresión é certamente ambigua, pois, en realidade, son patrimoniais tanto a responsabilidade contractual como a extracontractual, tanto a dos particulares como a da Administración; en todas elas o obrigado ha de reparar un dano con cargo ao seu patrimonio. En calquera caso, alén da maior ou menor precisión do significante, o importante é que a nosa comunidade xurídica (non así as doutros países) está de acordo en empregalo para referirse á **obriga de reparar o dano** extracontractual causado por unha Administración.

2. A fórmula "responsabilidade civil das administracións públicas", usada con frecuencia ata os anos setenta do século pasado, desapareceu practicamente. Iso ten que ver cunha reticencia doutrinal a cualificar como civil a responsabilidade dun suxeito público e que está regulada polo dereito administrativo. O propio lexislador utilizou por vez primeira para estes efectos a expresión "responsabilidade patrimonial". Fíxoo na Lei reguladora da xurisdición contencioso–administrativa de 1956 [art. 3.b)], que evitou cualificar como civil unha responsabilidade cuxo coñecemento lle negaba á xurisdición civil. En calquera caso, a responsabilidade *patrimonial* da Administración é tan *civil* como a dos particulares; unha e outra opóñense á penal ou sancionadora porque consisten, non en cumprir un castigo pola comisión dun comportamento reprochable, senón en proporcionarlle ao prexudicado os medios económicos necesarios para contrarrestar a perda de benestar que se deriva o dano causado.

3. A fin de perfilar máis precisamente o concepto de RPA, convén diferencialo dunha serie de **institucións ou figuras afíns**, nas que a Administración debe aboar unha contía económica para compensar un dano (expropiación forzosa, axudas públicas para a reparación de danos), para restablecer o ordenamento xurídico ou para evitar o enriquecemento sen causa, o que non é sempre fácil.

4. A **expropiación forzosa** constitúe unha privación coactiva dun dereito xustificada por razóns de interese público que debe ser compensada (*supra* § 26.3). Tamén aquí a Administración causa un dano e debe indemnizar a quen o sofre. A diferenza estriba en que o dano concreto que dá lugar á RPA é normalmente accidental e provoca unha perda neta de benestar, mentres que o derivado da expropiación cáusase deliberadamente co obxecto de facer posible unha operación que debe incrementar o benestar social en termos netos.

5. As dúas figuras aproxímanse moito cando a Administración responde obxectivamente pola imposición dun sacrificio especial, que pode consistir nun dano practicamente certo *ex ante* (p. ex., execución correcta de obras públicas que, con todo, impiden o acceso do público a un local comercial) ou nun risco, que se materializará con toda seguridade nalgúns casos, malia sen saberse de ante man quen sufrirán os danos resultantes (p. ex., os causados polo uso de armas de fogo por parte da policía e os derivados de vacinas impostas ou recomendadas polo poder público) (*infra* § 32.32, 77-88 e 124-131).

6. A **reintegración ou restablecemento do ordenamento xurídico** ou de posicións xurídicas subxectivas consiste na remoción ou cesamento dun estado de cousas

contrario a dereito (p. ex., anulación dunha sanción ilegal, condena xudicial ao outorgamento da licenza regrada ilegalmente denegada, *supra* §§ 6.4 e 7.31). As accións de restablecemento non pretenden remover o dano causado, senón a contradición dunha situación de feito coa normativa vixente. Non se dirixen a un suxeito considerado responsable dun acto lesivo ilícito, senón fronte a quen se atopa na posición xurídica adecuada para poñer fin a un estado de cousas contrario a dereito (p. ex., os concellos que cobraron ilegalmente o imposto municipal sobre incremento de valor de terreos de natureza urbana deben devolverlles aos particulares o importe pago, aínda que sexa o Estado quen provocou a ilegalidade ao aprobar unha regulación do imposto que foi declarada inconstitucional).

7. A **restitución do enriquecemento sen causa** é unha medida específica de reintegración. Consiste na restitución dunha vantaxe patrimonial obtida sen título. Os seus requisitos (enriquecemento, empobrecemento, correlatividade entre un e outro e falta de xustificación ou causa) tampouco son os da responsabilidade civil (REBOLLO, 1995).

8. Por exemplo, a xurisprudencia considerou que poden darse as premisas dunha acción deste tipo se un traballador presta servizos antes do seu nomeamento como funcionario, de modo que, a pesar da falta de título xurídico válido, a Administración debe aboar as prestacións realmente realizadas (STS do 12 de xullo de 1994, ECLI:ES:TS:1994:5347).

9. As **axudas públicas para a reparación de danos** son fondos outorgados pola Administración coa finalidade de compensar as vítimas de determinadas perdas por razóns puramente asistenciais ou para fomentar actividades de interese público (*supra* § 24.1-5). Hainos para transportistas internacionais damnificados por accións violentas; vítimas de sinistros con vehículo non identificado, roubado ou non asegurado; vítimas do terrorismo ou doutros delitos dolosos; contaxiados de sida ou hepatite C no marco do sistema público de saúde; enfermos de talidomida etc. O lexislador non está obrigado a establecer estas axudas —por máis que iso sexa desexable en moitos casos— e, ao facelo, conta con amplas posibilidades para configuralas. O seu réxime, en fin, pode e adoita ser diferente do da RPA: a contía da compensación non alcanza ás veces a totalidade do dano sufrido; este non ten por que ser causado pola Administración obrigada a compensalo etc.

10. A RPA non debe confundirse tampouco coa **responsabilidade sancionadora**. Unha sanción (penal ou administrativa) consiste nun mal imposto a quen incorreu nun comportamento reprochable tipificado como delito ou infracción administrativa (*supra* § 27.1). A súa función primordial consiste en previr a realización de condutas lesivas para a sociedade. A diferenza do que ocorre coa responsabilidade civil, non hai responsabilidade penal sen culpa, pero si sen dano. A magnitude da sanción non ten por que ser equivalente ao resultado lesivo, que pode non producirse efectivamente. A responsabilidade sancionadora non pode ser obxecto de transmisión ou aseguranza etc.

11. A RPA cumpre primariamente a **función de restaurar o equilibrio roto por un dano**, transferindo o seu custo desde o patrimonio da Administración que o causou ao da vítima que o padeceu inxustamente. Ao determinar quen ha de soportar

(e en que medida) o custo dos danos causados, as **regras de RPA** poden producir diversos efectos prácticos, é dicir, cumprir (mellor ou peor) varias **funcións adicionais**:

12. **Aseguranza de riscos**. Ao prescribir que a Administración ha de resarcir certos danos, estas regras aseguran as potenciais vítimas fronte ao risco de sufrilos. Garántenlles a obtención dunha compensación baixo determinadas condicións. A responsabilidade patrimonial cumpre así unha función similar á dos seguros públicos e privados. Hai, con todo, importantes diferenzas. En contraste coas indemnizacións debidas en concepto de RPA, as prestacións da seguridade social: non requiren que a Administración que as outorga causase o dano; non tratan de compensalo integralmente, senón só parcialmente; poden variar en función da riqueza da vítima etc.

13. **Prevención de danos**. A probabilidade de que se produza un accidente depende fundamentalmente dos niveis de coidado e actividade adoptados polas persoas que poden causalos. Canto menos coidado leven e maior sexa o volume da súa actividade, máis probable é que causen un accidente. A ameaza de ter que resarcir ou soportar certos danos conforme as regras de RPA establecidas dálles a esas persoas incentivos económicos para axustar os seus niveis de coidado e actividade co obxecto de previr danos. É moi probable, con todo, que a responsabilidade civil non produza sobre as administracións públicas e os seus axentes o mesmo efecto incentivador que sobre as organizacións e persoas privadas. En primeiro lugar, porque os axentes públicos practicamente nunca pagan as correspondentes indemnizacións do seu peto. En segundo lugar, o custo político e reputacional que para eles pode ter a RPA dilúese se esta se fai efectiva cando deixaron de ocupar o cargo en cuxo exercicio causaron os danos, o cal é relativamente frecuente. En terceiro lugar, os axentes públicos tampouco soportan todos os custos sociais das medidas de precaución que toman para previr accidentes e eventuais responsabilidades, o que pode inducilos a tomar precaucións con este obxectivo excesivamente custosas desde o punto de vista dos intereses públicos ("medidas autodefensivas").

14. **Prevención de condutas socialmente prexudiciais**. A RPA reduce os incentivos que puidesen ter as potenciais vítimas para tomar medidas de "autodefensa" socialmente prexudiciais e dirixidas a evitar danos que, a falta desa responsabilidade, quedarían sen compensación. Por exemplo, a RPA por danos causados ao gando por lobos (ou outras especies protexidas) reduce os incentivos que os gandeiros teñen para matalos. *Vid*. as SSTS do 2 de decembro de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:3819) e 11 de febreiro de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:367).

15. **Xeración de información**. Nos preitos sobre RPA prodúcese normalmente información valiosa sobre as medidas de coidado que as administracións implicadas podían e se é o caso debían tomar co obxecto de evitar os danos en cuestión. Esa información pode ser aproveitada polas persoas potencialmente implicadas en casos similares para tomar precaucións adecuadas.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

16. Durante o **século XIX**, a Administración quedaba obrigada a reparar "a título de equidade" danos causados **sen culpa** por razóns do interese xeral. Houbo ademais unha serie nada desprezable de casos nos que a xurisprudencia aceptou que o Estado incorrera en responsabilidade civil **por culpa**.

17. Indemnizáronse sen fundamento na culpa, por exemplo, perdas causadas pola abolición do décimo a quen adquirise a título oneroso participacións naquel tributo; prexuízos sufridos por combater en guerras ou realizar prácticas militares; danos derivados da execución de obras públicas, a derriba de edificacións ou a nacionalización de empresas (MEDINA, 2022). A xurisprudencia obrigou a Administración a reparar en concepto de responsabilidade por culpa, por exemplo, perdas causadas pola derriba como ruinosas de predios en bo estado de conservación (SSTS do 15 de xuño e 2 de outubro de 1877), a revogación de licenzas de obras outorgadas ilegalmente con falta municipal (Real orde do 15 de xullo de 1878) ou a incautación indebida de predios (Real decreto sentenza do 20 de maio de

1885). Aprobado o Código civil de 1889 (CC), os seus artigos 1902 (responsabilidade por feito propio) e 1903 (responsabilidade por feito alleo) podían fundamentar a obriga de a Administración indemnizar os danos derivados da culpa funcionarial ou do mal funcionamento dos servizos públicos, o que de feito foi declarado nalgún caso (p. ex., STS do 17 de decembro de 1902).

18. Con todo, acabou establecéndose unha sorte de **inmunidade patrimonial da Administración**. En primeiro lugar, rexeitábase, polo xeral, a compensación de danos a título de equidade en ausencia de previsións lexislativas que a establecesen especificamente baixo a consideración de que só o incumprimento de obrigacións preestablecidas e a culpa podían fundar a responsabilidade. En segundo lugar, o Tribunal Supremo elaborou durante os últimos anos do mil oitocentos unha **xurisprudencia contraria á responsabilidade civil** da Administración, mesmo ante accións claramente culposas ou neglixentes.

19. Un exemplo elocuente do primeiro é o caso resolvido polo Real decreto sentenza do 14 de decembro de 1859. Non se discutía que o reclamante sufriu danos "á consecuencia do incendio ocorrido nun predio da súa propiedade con motivo da Orde dada polo comandante xeral do Mestrado, establecendo un rigoroso bloqueo para destruír a facción que percorría o país". Con todo, o Consello de Estado considerou improcedente a indemnización solicitada, pois esta "non se funda en ningunha obrigación contraída explicitamente polo Goberno; e aínda cando se supuxese fundada na implícita, que segundo o interesado ten de resarcir os prexuízos causados polas medidas adoptadas polos seus delegados en interese común, non é posible concorrer cos fondos públicos a semellantes indemnizacións sen que así se ordene por unha disposición lexislativa".

20. Respecto ao segundo, o Tribunal Supremo limitou a responsabilidade por culpa da Administración aos danos ocasionados por un "axente especial" (art. 1903.II CC), concibido como aquel que "recibe un mandato ou comisión concreta e determinada, allea ao exercicio do seu cargo se é funcionario público". Todo iso baixo a consideración de que só neste caso "cabe presumir no Estado a culpa ou neglixencia, que é a base xeradora desta clase de obrigacións" (Sentenza do 18 de maio de 1904). Rexeitábanse así tanto a responsabilidade civil do Estado por feito propio *ex* artigo 1902 CC como a súa responsabilidade civil pola acción do común funcionario *ex* artigo 1903 CC.

21. Esta situación empezou a cambiar durante a segunda metade do século xx. En liña co previsto na Constitución de 1931 (art. 41) e a Lei municipal de 1935 (art. 209), a Lei de réxime local de 1950 dispuxo que os entes locais responderían directamente "cando os danos se producisen con ocasión do funcionamento dos servizos públicos ou do exercicio das atribucións da entidade local, sen culpa ou neglixencia graves imputables persoalmente ás súas autoridades, funcionarios ou axentes" (art. 406.1.2º); e subsidiariamente, "cando os danos se causasen por culpa ou neglixencia graves imputables persoalmente ás súas autoridades, funcionarios ou axentes no exercicio do seu cargo" (art. 409).

22. O **fito fundamental**, con todo, constitúeo o artigo 121 da Lei de expropiación forzosa, do 16 de decembro de 1954 (LEF), que estableceu que "dará tamén lugar a indemnización de acordo co mesmo procedemento toda lesión que os particulares sufran nos bens e dereitos a que esta lei se refire, sempre que aquela sexa consecuencia do funcionamento normal ou anormal dos servizos públicos…".

23. Esta cláusula xeral recóllese logo, case nos mesmos termos, polos artigos 40.1 do texto refundido da Lei de réxime xurídico da Administración do Estado, aprobado por decreto do 26 de xullo de 1957 (LRXAE); 106.2 da Constitución Española de 1978 (CE); 139.1 da Lei 30/1992, do 30 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRXPAC); e 32.1 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRXSP).

3. CARACTERÍSTICAS DO RÉXIME VIXENTE

24. Actualmente, os aspectos substantivos da RPA regúlanse na LRXSP (arts. 32-37); e os procedementais, na Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común (LPAC) [arts. 24.1.II, 35.1.h), 61.4, 65, 67, 81, 82.5, 91, 92, 96.4 e 114.4]. Díxose que estas dúas leis establecen un **sistema unitario de responsabilidade directa e obxectiva**. Esta caracterización xeral, así e todo, debe explicarse e matizarse.

25. O réxime da RPA é **unitario** por canto que se establece mediante lexislación estatal xeral aprobada ao amparo do artigo 149.1.18 CE e aplicable, en principio, a todas as administracións públicas e a todas as vítimas respecto de calquera dano en calquera sector ou actividade. Agora ben, algúns supostos de RPA contan cunha **regulación específica** contida noutros textos lexislativos.

26. Por exemplo, a RPA no ámbito urbanístico (art. 48 do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana, TRLSRU), a reparación dos danos derivados de actos delituosos (arts. 120 e 121 do Código penal de 1995, CP) ou causados polo funcionamento da Administración de Xustiza (arts. 292-296 da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial, LOPX) ou pola execución ou non-execución de sentenzas contencioso–administrativas (arts. 108.3 e 105.2 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da Xurisdición Contencioso–Administrativa, LXCA).

27. A responsabilidade patrimonial é **directa** no sentido de que dos danos causados polos servidores públicos no desempeño das súas funcións responden directa e exclusivamente as administracións a cuxo servizo se atopan (arts. 36.1 LRXSP e 296.1 LOPX), sen prexuízo de que logo estas poidan repetir contra aqueles a indemnización satisfeita ás vítimas (*infra* § 32.141-144). Os prexudicados non poden dirixirse contra os axentes que causaron inmediatamente os danos. Só teñen a posibilidade de reclamar contra a correspondente Administración.

28. A responsabilidade (vicaria) da Administración ten varias **vantaxes** e algún inconveniente en comparanza coa responsabilidade (persoal) dos seus axentes. En canto ás primeiras: 1.ª) Reduce o risco de que o responsable sexa insolvente e, por tanto, de que a responsabilidade non poida cumprir efectivamente as súas funcións de prevención e seguro, pois a solvencia económica da Administración adoita ser moi superior á do persoal ao seu servizo. 2.ª) Reduce os custos de identificar os individuos causantes do dano, precisar se actuaron neglixentemente e esixirlles responsabilidade. Polo común, ás vítimas resúltalles máis fácil identificar a organización pública en cuxo seo se produciu un dano e litigar contra ela que facer o propio contra os devanditos individuos (pénsese, por exemplo, nun accidente produto dunha fochanca na calzada). Ademais, esa organización está mellor situada que as vítimas e que os tribunais para identificar os causantes do dano, xulgar a súa actuación e adoptar medidas tendentes a previr danos análogos futuros. 3.ª) Á Administración cústalle menos que aos seus axentes soportar o risco de ter que resarcir o dano causado, na medida que a súa capacidade económica é practicamente sempre maior; e a súa aversión ao risco, menor. A responsabilidade vicaria da Administración presenta o **inconveniente** de que debilita os incentivos que os axentes públicos teñen para previr danos. Este problema será tanto máis grave e fará máis desaconsellable esta responsabilidade canto máis difícil lle resulte á Administración observar, controlar e dirixir a conduta dos seus axentes.

29. Tamén esta regra ten **excepcións**. O artigo 121 CP establece, para os casos en que as vítimas dun delito exerzan a súa acción de responsabilidade civil nun proceso penal, que as administracións públicas responden subsidiariamente os danos causados polos penalmente responsables cando estes sexan

autoridades, axentes, contratistas destas ou funcionarios públicos e a lesión sexa consecuencia directa do funcionamento dos servizos públicos que lles estivesen confiados. O artigo 120 CP dispón que, en determinados supostos, serán responsables civilmente, en defecto dos que o sexan criminalmente, certas "persoas naturais ou xurídicas", entre as que a xurisprudencia penal entendeu comprendidas as entidades públicas (SURROCA, 2016).

30. En canto á caracterización da RPA como **obxectiva**, é verdade que a cláusula xeral de RPA, a diferenza do artigo 1902 CC, non pivota ao redor da culpa. Desde hai décadas a xurisprudencia vén afirmando por iso que a lexislación española consagra a responsabilidade patrimonial obxectiva das administracións públicas. Con todo, na práctica, por encima das aparencias, aplicou e segue aplicando aquí unha **regra xeral de responsabilidade por neglixencia**. E hai razóns para entender *de lege lata* que o sistema establece positivamente a indicada regra. Explicarémolo con detemento máis adiante (*infra* § 32.77-88).

4. REQUISITOS

4.1. O dano

31. Un dano é unha **perda de benestar** ou, dito con outras palabras, o menoscabo dun ben dos que integran o patrimonio da persoa, entendida a palabra patrimonio nun sentido amplo, comprensivo de todos os medios a través dos cales alguén pode satisfacer as súas necesidades, de calquera natureza (pecuniaria, corporal, material, inmaterial etc.) que estes sexan. A diferenza da responsabilidade penal, que pode nacer sen dano, pero non sen culpa, a responsabilidade civil pode xurdir sen culpa, pero non sen dano.

32. Pénsese no **axente de policía** que, aplicando rigorosamente o protocolo e as súas esixencias de proporcionalidade, causa danos patrimoniais nun establecemento a fin de arrestar a un perigoso delincuente. Habendo dano, haberá RPA por sacrificio especial. Agora ben, en ausencia de culpa, non haberá responsabilidade disciplinaria ou sancionadora. Certamente, a culpa é e debe ser un criterio fundamental para establecer a responsabilidade patrimonial na maioría dos casos (*infra* § 32.77-88). Con todo, o que nunca ocorre é que se afirme a RPA en ausencia de dano, como si pasa no exercicio do *ius puniendi* estatal (p. ex., cando se castiga a tentativa frustrada de homicidio).

33. O lexislador estableceu que os danos causados polas administracións públicas, para desencadear responsabilidade patrimonial, han de ser efectivos, avaliables economicamente, individualizados con relación a unha persoa ou grupo de persoas (art. 32.2 LRXSP) e antixurídicos, por non ter a vítima o deber xurídico de soportalos consonte a lei (arts. 32.1 e 34.1 LRXSP). Examinemos cada un destes **requisitos**.

34. O requisito da **efectividade** significa que non son indemnizables os danos hipotéticos ou eventuais, que poderían producirse, pero que non se produciron nin é seguro que vaian producirse. A mera exposición ao risco de sufrir un dano non fai xurdir a RPA, sen prexuízo de que esa exposición poida causar por si un dano de índole psicolóxica resarcible. Agora ben, o prexuízo efectivo pode ser tanto **actual** como **futuro**. En particular, tan indemnizable é o lucro cesante pasado (o que a vítima obtería verosimilmente antes da liquidación administrativa ou xudicial) como o

lucro cesante futuro (o que o prexudicado obtería normalmente despois, en ausencia da lesión).

35. Un exemplo de **exposición ao risco sen dano efectivo**: a Administración sanitaria non incorre en responsabilidade polo feito de que un médico incrementase a probabilidade de que un paciente sufra cancro ao expoñelo neglixentemente a radiación, se a patoloxía non se desenvolveu aínda. En canto ao **dano futuro efectivo**, pénsese nunha pianista que o ano pasado sufriu a amputación dunha man como consecuencia dunha neglixencia médica. Para os efectos da RPA, as ganancias que obtería razoablemente durante os anos seguintes de non sufrir a amputación son unha perda tan efectiva como a da extremidade.

36. O requisito da **evaluabilidade económica** tiña sentido dentro do réxime establecido na LEF de 1954, conforme ao cal só merecía compensación a "lesión que os particulares [sufrisen] nos bens e dereitos a que esta lei se [refería]" (art. 121), isto é, os danos "económicos" ou "patrimoniais" (arts. 1 e 4). Por iso é polo que o dano resarcible debese ser avaliable economicamente no sentido de que puidese cuantificarse obxectivamente a partir de valoracións de mercado (art. 122.1). Con todo, aquela limitación desapareceu para sempre na LRXAE de 1957, que reiterou aquela cláusula xeral precisando, con todo, que as vítimas podían ser indemnizadas de toda lesión que sufrisen en "calquera dos seus bens e dereitos" (art. 40.1), incluídos, por tanto, os de carácter non patrimonial, o que foi así recoñecido pola xurisprudencia. De modo que o requisito da evaluabilidade económica, aínda que segue aparecendo na LRXSP, carece hoxe de toda significación práctica.

37. O **caso dos "noivos de Granada"** é o emblemático en punto ao recoñecemento xudicial do dano moral. Unha parella de noivos paseaba por diante dun psiquiátrico cando subitamente un enfermo mental que tentaba suicidarse caeu sobre o mozo, causando a súa morte. A Audiencia Territorial de Granada ordenou a reparación dos danos morais padecidos pola noiva e os pais do falecido nunha sentenza logo confirmada polo Tribunal Supremo (STS, Sala 3ª, do 12 de marzo de 1975).

38. A LRXSP, do mesmo xeito que as súas predecesoras, esixe que o dano sexa **individualizado** en relación cunha persoa ou grupo de persoas. Este requisito está chamado a operar principalmente respecto da responsabilidade por "funcionamento normal" dos servizos públicos, baseada no sacrificio especial. A lexítima imposición de cargas xerais (cuxa xustificación radica en que reporta máis beneficios que prexuízos para ao conxunto da comunidade) non xera responsabilidade obxectiva.

39. Resultaría absurdo que un prexuízo sufrido pola **xeralidade dos cidadáns** fose resarcido polo Estado, pois serían eses mesmos cidadáns os que, a través do sistema tributario, terían que sufragar non só o pago das correspondentes indemnizacións, senón tamén o custo dos procedementos que habería que tramitar para depurar a RPA. O absurdo acentúase cando a imposición deliberada dese prexuízo permitiu lograr un beneficio maior para toda a cidadanía. O problema é como interpretar este requisito na práctica. É difícil que unha actuación administrativa prexudique ou beneficie a todos os cidadáns por igual. O normal é que aquí existan diferenzas entre eles. Pero, doutra banda, non parece razoable incorrer nos enormes custos —p. ex., de procedemento— que entraña resarcir danos de moi elevada xeneralidade. Así se desprende da STC 148/2021 (FX 11.c), en relación coa inconstitucionalidade do "confinamento domiciliario" decretado para loitar contra a covid-19 e que sufrimos, en maior ou menor medida, practicamente todos os residentes en España. *Vid.*, nesta liña, a STS do 31 de outubro de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4431), que nega a responsabilidade da Administración polos danos derivados do peche dun hotel imposto en virtude do primeiro estado de alarma decretado con ocasión da covid-19.

40. Os artigos 32.1 e 34.1 LRXSP dispoñen que non xeran a RPA os danos que a vítima ten o deber de soportar consonte a lei, é dicir, os danos que non son **antixurídicos**. Con esta indeterminada cláusula xeral, a lexislación estatal, en primeiro lugar, deixa sentado que hai supostos nos que a Administración non responde malia que o dano causado cumpre os restantes requisitos para ser resarcible e, en segundo lugar, remite a determinación destes supostos a outras normas xurídicas.

41. Algúns destes supostos nos que a vítima non ten dereito a ser indemnizada foron previstos inequivocamente por normas de rango legal. Pénsese, por exemplo, nas leis que lle outorgan á Administración a potestade de recadar tributos ou impoñer sancións. Outros supostos poden deducirse de disposicións legais que non contemplan especificamente a posibilidade de que a Administración impoña tal deber de soportar. Cabe entender, por exemplo, que algunhas **causas de xustificación** reguladas no dereito penal poden servir no ámbito da RPA para excluír a antixuridicidade. O dano causado en lexítima defensa (art. 20.5 CP) por un axente de policía ao defenderse dun criminal non é antixurídico nin, por tanto, xera a obrigación de indemnizar (aínda que neste caso a exoneración pode fundamentarse tamén na culpa exclusiva da vítima).

42. Algún autor sostivo que do tenor literal dos artigos 32.1 e 34.1 LRXSP "resulta de maneira clara e evidente unha reserva de lei en materia de antixuridicidade do resultado lesivo causado pola Administración". Aquel deber só existe "se o Parlamento establece de maneira expresa unha carga xeral, e obriga o lesionado a soportar co seu propio patrimonio o resultado lesivo da actividade administrativa" (BLANQUER, 2020: 365). Na nosa opinión, ese deber pode deducirse doutras normas e principios do ordenamento xurídico.

43. Os tribunais admiten tamén causas de xustificación do dano **non previstas especificamente en leis**. Sirva o exemplo da arraigada pauta xurisprudencial conforme á cal o inequívoco dano moral que alguén sofre pola morte do seu irmán non é resarcible se a persoa falecida deixa cónxuxe viúvo, fillos ou ascendentes, pois se quere concentrar a indemnización no núcleo familiar estrito.

44. Na práctica xudicial, **o requisito da antixuridicidade esconde frecuentemente o da neglixencia**. Se a Administración adoptou as medidas de coidado esixibles, a vítima ten o "deber de soportar" o dano sufrido, que non sería "antixurídico". Trátase, con todo, de requisitos distintos que non se debesen confundir.

45. Este é o criterio observado, por exemplo, no ámbito da responsabilidade patrimonial sanitaria: se o médico cumpriu a chamada ***lex artis ad hoc***, isto é, se actuou correctamente, os órganos xudiciais adoitan afirmar que os danos resultantes non son antixurídicos (STS do 10 de decembro de 2008, ECLI:ES:TS:2008:6820). Un criterio similar aplícase aos danos causados por actos administrativos ilegais (p. ex., autorización incorrectamente denegada). Conforme á chamada "doutrina da marxe de tolerancia", a RPA queda excluída cando o **acto administrativo ilícito** é o resultado dunha aplicación razoable e razoada do ordenamento xurídico (STS do 20 de febreiro de 2012, ECLI:ES:TS:2012:1221).

4.2. O funcionamento dos servizos públicos

46. Producido o dano, para que haxa RPA é preciso que a conduta ou feito que o causou sexa **imputable á Administración**. Se é así, a Administración responderá

directamente por feito propio, como autora do acto lesivo; e o particular non poderá en ningún caso dirixirse contra o empregado público interveniente, salvo que na vía penal reclame a súa responsabilidade civil *ex delicto* (arts. 120-121 CP). Se, en cambio, o feito lesivo non pode imputarse á Administración, a responsabilidade haberá de ventilarse con suxeición ás normas do dereito privado e será só, se é o caso, a da persoa física que propiciou o dano, nunca da Administración.

47. A este respecto, o artigo 32 LRXSP limítase a establecer que un feito lesivo pode xerar responsabilidade patrimonial se se produce como consecuencia do "funcionamento dos servizos públicos". Díxose que este concepto ha de ser interpretado nun sentido amplísimo, como sinónimo de **calquera tipo de actividade das administracións públicas**, inclusive a desenvolvida de acordo co dereito privado (interpretación que corrobora o art. 35 LRXSP). O problema é que a norma non aclara minimamente en que condicións un feito ou conduta pode considerarse imputable a unha Administración determinada.

48. Conforme a unha interpretación teleolóxica e sistemática dos artigos 32.9 e 36 LRXSP, 196 da Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público (LCSP), 121 CP e 1903.V CC, cabe entender que son imputables a unha Administración as condutas —accións ou omisións— realizadas polas persoas integradas na súa organización no desempeño das súas funcións ou por outras persoas baixo a dirección daquela (MIR, 2000). En realidade, o criterio determinante é este último: **a circunstancia de que a Administración poida observar, dirixir e controlar de maneira o suficientemente estreita a actividade considerada**.

49. Como xa vimos, só nese caso resulta oportuna a responsabilidade vicaria da Administración, pois só entón pode manterse nun nivel aceptable o risco de que os suxeitos que realizan a actividade en cuestión non tomen as debidas precaucións en atención a que en principio non van responder dos danos resultantes (*supra* § 32.28). Así, por exemplo, os danos causados por notarios e rexistradores da propiedade no exercicio —independente e sen sometemento ao poder de dirección da Administración— das súas funcións públicas non dan lugar a RPA (*vid*. os arts. 296-312 da Lei hipotecaria e PARRA, 2007). En cambio, o Tribunal Supremo considera que a Administración si responde dos danos causados polos membros das forzas e corpos de seguridade ao usar **armas de fogo** regulamentarias fóra de servizo. Pero nótese que a razón pola que se imputa este dano á Administración é que esta lles permite aos devanditos axentes que porten tales armas fóra de servizo, creando así un risco anormal para a vida e integridade física das persoas do que debe responder (obxectivamente) no caso de que se materialice (SSTS do 31 de decembro de 2001, ECLI:ES:TS:2001:10456; e 8 de febreiro de 2005, ECLI:ES:TS:2005:721).

50. O réxime de responsabilidade polos danos causados a terceiros con ocasión da execución de **contratos públicos** axústase ao criterio exposto (*supra* § 19.126-127). Consonte a LRXSP (art. 36.9) e a LCSP (art. 196), o contratista será o obrigado a indemnizar, salvo que o dano sexa consecuencia inmediata e directa dunha orde da Administración ou traia causa de vicios do proxecto elaborado por ela, nese caso esta será quen incorra en responsabilidade. Esta regra estaba xa formulada con poucas variacións na LEF 1954 (art. 121.2), o Regulamento de servizos das corporacións locais de 1955 (RSCL, art. 128.13ª) e nas anteriores leis reguladoras da contratación pública.

51. Tal criterio domina na xurisprudencia (por todas: SSTS do 30 de abril de 2001, ECLI:ES:TS:2001:3572, e do 25 de outubro de 2016, ECLI:ES:TS:2016:4625). Con todo, o Tribunal Supremo aplicou ás veces unha **regra oposta**, conforme á que a Administración contratante responde

sempre, debendo, se é o caso, exercer a acción de repetición contra o contratista. A sentenza emblemática, expoñente desta discutible doutrina, é a STS do 5 de maio de 1989, ECLI:ES:TS:1989:2879.

4.3. O nexo causal

4.3.1. A causalidade e a súa proba

52. O artigo 32.1 LCSP esixe que a lesión sexa "consecuencia do funcionamento dos servizos públicos", isto é, condiciona a responsabilidade patrimonial á existencia dun **nexo causal** entre o feito imputable á Administración e o dano. Dise que hai causalidade cando, representado idealmente o curso dos acontecementos, coma se non mediase a conduta examinada, resulta que o dano non se produciu (teoría da *conditio sine qua non*). Cando aquel feito é a omisión dunha conduta debida, a determinación de se houbo nexo causal obriga a figurarse que ocorrería de non faltar a acción positiva omitida. A **supresión mental** do feito axuizado (método da eliminación) é, en realidade, nestes casos, a **agregación mental** da conduta debida (método da substitución).

53. Pénsese no paciente dun hospital público que falece despois de sufrir un **erro de diagnóstico**. Para establecer a relación causal entre o falecemento e o erro é preciso asegurar que, nas circunstancias do caso, o médico estaba obrigado a diagnosticar adecuadamente a patoloxía (conduta debida) e que, de facelo (isto é, coa conduta omitida), a vítima sandaría (causalidade omisiva).

54. A determinación do nexo causal consiste, máis precisamente, en suprimir (ou agregar) mentalmente o feito considerado (ou a conduta debida) e "comprobar" conforme á sa crítica ou lóxica indutiva se o dano se produce ou desaparece. Neste segundo caso, cabe concluír a existencia dunha relación de causalidade. O problema é que, na realidade, practicamente nunca pode afirmarse con absoluta certeza que o dano desaparecese ou produciuse igualmente. Tan só é posible estimar unha probabilidade de que iso ocorrese. Por iso é polo que, tradicionalmente, se afirme ou se negue a conexión causal en función de que a probabilidade estimada supere un limiar máis ou menos esixente e, en caso de dúbida, en función de que a regra de peche (a chamada "carga probatoria") favoreza á Administración demandada ou á vítima demandante. O limiar ou estándar de proba establecido con carácter xeral é o da "**certeza razoable" ou "probabilidade preponderante**", conforme ao cal a causalidade se considera probada se a súa existencia é máis verosímil que a súa non existencia. Se houbese dúbidas ao redor de se a probabilidade causal supera o indicado limiar, a regra de peche establecida con carácter xeral favorece a Administración (art. 217.2 LAC), salvo que sexa ela quen estea en mellores condicións para probar porque lle resulta máis fácil producir e traer ao proceso información sobre a concorrencia do nexo causal (art. 217.7 LAC; STS do 17 de maio de 2006, ECLI:ES:TS:2006:3266).

55. Por exemplo, no caso de **diagnóstico incorrecto** exposto *supra* § 32.53, se a probabilidade de curación co tratamento correcto é baixa, non poderá establecerse o nexo causal nin, ao cabo, a responsabilidade patrimonial. Se tal probabilidade é alta, poderá establecerse a conclusión contraria. Se hai dúbidas ao redor de se a probabilidade causal supera o limiar da certeza razoable, como queira que é a Administración quen estaba en mellores condicións para probar, poderá afirmarse a conexión causal e a responsabilidade.

56. Nalgúns casos, o ordenamento xurídico rexeita que, ante a dúbida, haxa de aplicarse un estándar de certeza e unha regra de peche para afirmar ou negar a causalidade e toda a responsabilidade. Fronte á lóxica binaria de "todo ou nada" resultante desas normas, establece unha regra de "**responsabilidade proporcional**" en cuxa virtude ambas as partes han de compartir o custo do dano: a vítima obtén unha indemnización "parcial", resultante de ponderar ou multiplicar o valor total do dano pola probabilidade estimada de que a Administración o causase. Esta indemnización reflicte así as dúbidas ao redor da verdade do nexo causal derivadas dun xuízo de valoración probatoria que non lanza resultados concluíntes nin nun sentido nin no outro. Esta solución prosperou no ámbito da responsabilidade patrimonial sanitaria.

57. No caso de diagnóstico incorrecto exposto *supra* § 32.53, se a probabilidade de curación non é desdeñable, pero o xulgador non sabe se alcanza o limiar da certeza razoable, a regra de responsabilidade proporcional xustificaría que a Administración indemnizase só en parte o dano moral que padecen os achegados do falecido.

58. Tradicionalmente, os tribunais interpretaron que o réxime binario de todo ou nada é a única solución admisible ao problema da incerteza causal, isto é, que, ante a dúbida, non queda máis remedio que afirmar ou rexeitar a existencia do nexo causal. O certo é, con todo, que aplicaron materialmente a regra de responsabilidade proporcional a través dun artificio: a **doutrina da perda de oportunidade**. Consiste en dicir que a culpa ou infracción da *lex artis* sacrificou a oportunidade de obter un ben ou evitar un menoscabo, coma se tal oportunidade fose unha cousa en si mesma cuxa perda configura un dano emerxente de causalidade segura diferenciable do prexuízo real de causalidade incerta (p. ex., STS do 25 de setembro de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3935). Na actualidade, hai sentenzas do Tribunal Supremo que aplican ás claras a regra de responsabilidade proporcional, que chaman "imputación probabilística": SSTS (Civil) do 16 de xaneiro de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:279), 19 de febreiro de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:576) e 20 de xaneiro de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:99), e (Cont.-Adm.) do 20 de marzo de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:1096).

59. Esta última, abordou un caso de atraso no diagnóstico e tratamento adecuado dunha patoloxía cerebral, sen que existise certeza ao redor de se, en ausencia de mala praxe, a vítima evitaría unha serie relevante de secuelas (hemiparesia dereita grave, afasia mixta, parálise do nervio facial, perda de campo visual esquerdo, parestesias de partes acras, depresión reactiva). O Tribunal Superior de Xustiza de Valencia recoñecera o dereito da vítima para ser indemnizada en concepto de perda de oportunidade. O Tribunal Supremo confirmouno, aínda que realizou precisións adicionais de interese para motivar adecuadamente a RPA. Sinalou primeiro que "a doutrina da perda de oportunidade existe naqueles supostos nos que é dubidosa a existencia de nexo causal ou concorre unha evidente incerteza sobre esta" e que consiste nunha "unha regra de imputación causal alternativa á tradicional resultante das cláusulas xerais de responsabilidade", isto é, un "réxime especial de imputación probabilística". Conforme este criterio, procede indemnizar en función da probabilidade causal: "segundo o grao de probabilidade que se estime concorrente en cada caso resultasé procedente unha contía ou outra, máis próxima evidentemente en determinados supostos á da completa indemnidade, se se consideran que son moitas as posibilidades de curación se non se producise a perdida de oportunidade e máis afastada, se se consideran en cambio remotas tales posibilidades […]. En resumo, indemnízase sempre polo dano causado ao estado de saúde do paciente. Pero coa doutrina da perda de oportunidade esta indemnización é só parcial por falta de probabilidade suficiente para ter por certo o nexo causal".

60. A aplicación da regra de **responsabilidade proporcional** xustificouse a partir do principio de igualdade e por razóns de eficiencia (MEDINA, 2007 e 2018). Sinalouse a este último respecto que, se a probabilidade acreditada en xuízo de que a Administración causase certos danos queda sistematicamente por baixo do limiar de certeza, a responsabilidade proporcional dá á Administración mellores incentivos para actuar dilixentemente que o sistema binario tradicional. Supoñamos, por exemplo, que esa probabilidade é sempre do 40 por 100, que a Administración causou realmente o dano con negli-

xencia no 40 por 100 das ocasións e que o limiar aplicable en todos os casos correspóndese co 50 por 100. Neste escenario, conforme á regra do todo ou nada, a Administración nunca respondería, o que seguramente minaría os seus incentivos para tomar as debidas medidas de coidado. Consonte a regra da responsabilidade proporcional, pola contra, a súa responsabilidade esperada sería en principio igual aos danos esperados derivados da súa actividade neglixente, o que normalmente a induciría a levar un nivel adecuado de precaución.

4.3.2. Causalidade adecuada e criterios funcionalmente equivalentes

61. Hai supostos nos que a proba da causalidade non presenta dificultades e, con todo, a Administración non debe por iso responder, aínda que haxa culpa e aínda que se dean os requisitos restantes. Dito doutro xeito: **a causalidade demostrada** (*conditio sine qua non*) **pode ser xuridicamente insuficiente** para imputar causalmente o dano resultante do funcionamento dos servizos públicos. Pénsese nos casos seguintes:

62. O señor López está internado nun hospital público por unha doenza cardíaca. O seu médico incumpre o protocolo e, malia que o seu cadro clínico aconsella manter o internamento, cursa a alta. Ao saír do hospital, o señor López cruza a calzada e é atropelado por un vehículo que circulaba a toda velocidade. Neste caso, hai culpa médica e é seguro que sen ela o paciente estaría na súa cama hospitalaria cando aquel vehículo rodaba demasiado rápido. Con todo, non parece que a Administración sanitaria deba responder por iso.

63. Un moinante ingresa en prisión para cumprir condena de tres anos e medio. Aos poucos días, escapa pola neglixencia dun funcionario de prisións, que esqueceu pechar a súa cela. Tres anos despois, o penado, que segue en liberdade, asasina unha parella. Neste caso, hai culpa da Administración e é seguro que sen ela o criminal seguise entre reixas sen posibilidade de cometer o dobre asasinato. Con todo, é cando menos dubidoso que a Administración penal teña que indemnizar os achegados dos falecidos polo dano moral resultante.

64. Supostos como estes poñen de relevo que, de entre os infinitos factores que compoñen a cadea causal que conduce a un dano, o proporcionado pola Administración pode ser, desde a perspectiva da RPA, moito menos importante que outros e, en consecuencia, que pode haber razóns para non atribuírlle xuridicamente a ela o resultado lesivo. A fin de illar esas razóns, vén manexándose a **teoría da adecuación**, conforme á cal a causalidade só pode ser relevante para os efectos da responsabilidade patrimonial se resulta "normalmente idónea" para xerar danos como o acontecido, tendo en conta as circunstancias do caso (p. ex., STS do 28 de novembro de 1998, ECLI:ES:TS:1998:7123).

65. A partir da doutrina penal e civil, a Sala 1.ª do Tribunal Supremo (p. ex., STS do 28 de xuño de 2022, ECLI:ES:TS:2022:2671) e algúns administrativistas (BELADIEZ, 1997; MIR, 2000) propuxeron criterios adicionais, como o do **fin de protección da norma** e o de **incremento do risco**. Consonte o primeiro, un dano non pode imputarse a unha conduta culposa se a norma de coidado concretamente infrinxida non estaba especificamente orientada a evitar prexuízos como o producido. Consonte o segundo, o dano seralle imputable á Administración só se o funcionamento dos servizos públicos incrementou significativamente o risco de que o resultado danoso se producise e ese risco acabou materializándose nese resultado. Desde a perspectiva da prevención, o criterio clave é, posiblemente, este último: só ten sentido obrigar unha persoa para resarcir os danos derivados dunha falta de coidado cando esta, no momento no que tivo lugar, incrementou o risco de que se producise o concreto resulta-

do danoso finalmente materializado. E só se merecese a pena adoptar a medida de coidado en cuestión para previr especificamente este resultado.

66. No exemplo proposto *supra* § 32.62, cabería razoar que as altas indebidas non xeran normalmente atropelos (criterio da adecuación causal) ou que o protocolo médico incumprido non pretendía evitar accidentes de circulación (criterio do fin de protección da norma) ou que a culpa profesional incrementou o risco de morte asociada á doenza diagnosticada, pero de ningún xeito o de ser atropelado por un vehículo de motor (criterio do incremento do risco). No seguinte caso (*supra* § 32.63), cabería argumentar que facilitar por neglixencia a fuga dun ladrón de pouca sonada non é normalmente causa dun brutal asasinato como o acontecido, ou que a finalidade que xustifica manter en prisión a un penado non é impedir que este delinca mentres cumpre a súa condena, senón disuadir a xente en xeral de cometer delitos similares aos que motivaron esta (DOMÉNECH, 2024). Véxase, en sentido contrario, as SSTS do 16 de decembro de 1997 (ECLI:ES:TS:1997:7725) e 18 de maio de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:3137), que declaran a RPA por danos derivados de accións delituosas realizadas por condenados que fuxiron ou mentres gozaban dun beneficio penitenciario.

67. Ter en conta, en fin, que é frecuente que os tribunais, tras afirmar que a RPA ten sempre e en todo caso carácter obxectivo, apliquen unha regra de responsabilidade por neglixencia, pero sen dicilo explicitamente, servíndose para o efecto de varios artificios (*supra* § 32.44-45, *infra* § 32.83-86). Un deles consiste en ocultar a culpa baixo a "máscara" do nexo causal. Se a Administración adoptou as debidas medidas de precaución, declárase que o dano non foi causado polo funcionamento dos servizos públicos (STS do 19 de xuño de 1998, ECLI:ES:TS:1998:8602).

4.3.3. Concorrencia de causas

68. Segundo acabamos de ver, sempre que a Administración causa un dano faino xunto a unha infinidade de factores, isto é, de feitos sen os cales non se produciría o resultado lesivo (*condiciones sine quibus non*). O sistema de RPA establece diversas regras de moderación ou distribución da indemnización que toman en consideración a existencia de **factores naturais ou humanos concorrentes** na causación do dano:

69. Se a **propia vítima** contribuíu relevantemente a causar o seu propio dano, a indemnización debida en concepto de RPA haberá de moderarse en función do alcance da súa achega causal (p. ex., SSTS do 15 de marzo de 2005, ECLI:ES:TS:2005:1621; e 2 de decembro de 2016, ECLI:ES:TS:2016:5327), salvo que poida establecerse que o dano é, en realidade, exclusivamente imputable a ela, nese caso haberá de exonerarse á Administración. Algúns preceptos legais exclúen categoricamente a RPA "se existe dolo, culpa ou neglixencia graves imputables ao prexudicado" (art. 48 TRLSRU) ou se o evento danoso ten "por causa a conduta dolosa ou culposa do prexudicado" (art. 295 LOPX).

70. Para o caso de que os suxeitos aos que resulta atribuíble o dano sexan **administracións públicas**, a LRXSP establece como regra xeral a responsabilidade solidaria (art. 33). Certamente, esixe que o dano resultante derive de "fórmulas conxuntas de actuación", pero a xurisprudencia interpreta este concepto con notable flexibilidade, incluíndo practicamente todos os supostos imaxinables de concorrencia coordinada, a prol da seguridade xurídica e para facilitar o exercicio da acción resarcitoria

por parte a vítima (STS do 15 de novembro de 1993, rec. 5403/1990; con todo hai sentenzas que, inversamente, defenden unha interpretación rigorosa, por todas: STS do 3 de maio de 1999, ECLI:ES:TS:1999:2985). Ademais, cando o dano non deriva dalgunha daquelas fórmulas, a responsabilidade segue sendo solidaria se non pode determinarse facilmente a cota que corresponde a cada unha das administracións implicadas, que é o frecuente (art. 33.2 LRXSP).

71. Se quen contribuíu á produción do dano non é a vítima, senón **un terceiro que non é Administración**, non hai un criterio xurisprudencial claro. Algunhas sentenzas moderan a indemnización, como nos casos de culpa da vítima (STS do 25 de maio de 2000, ECLI:ES:TS:2000:4234), mentres que outras aplican a regra da solidariedade, como nos casos de responsabilidade concorrente de varias administracións públicas (STS do 5 de novembro de 1997, ECLI:ES:TS:1997:6588, respecto da morte dun recluso causada por outro recluso). Cabe pensarmos que esta última regra é a que mellor cohonesta todos os intereses en xogo, especialmente naqueles casos nos que a vítima dificilmente pode saber, antes de que se pronuncien os tribunais, en que medida o dano foi causado pola Administración, por un terceiro ou por ambos.

72. Se o factor concorrente é un **feito natural ou non humano**, non hai unha doutrina xudicial que o tome en consideración para minorar a indemnización, como si ocorre coa culpa concorrente da vítima e, ás veces, coa intervención de terceiro. Con todo, hai unha "práctica non escrita de distribución" (BARRERO, 2009), que ás veces se explicita.

73. Por exemplo, o Consello de Estado advirte que certos danos "se produciron a resultas dunha concorrencia de diversas causas: dunha parte, causas de índole natural —caídas de augas pluviais e movementos sísmicos—, que puideron contribuír ao desprazamento da ladeira; doutra, a falta de coidado esixible por parte da Administración, que non adoptou as medidas tendentes a asegurar a seguridade da obra. Iso "obriga a ponderar a gravidade de cada unha das causas concorrentes e, en consecuencia, a moderar responsabilidades" (Ditames 1406/2006 e 1350/2006).

4.3.4. Forza maior

74. Se un dos factores que concorre na produción do dano é un **suceso imprevisible ou irresistible** que, en canto tal, escapa da esfera de actuación da Administración, fálase de forza maior e a ela ha de atribuírse o dano con exclusión correlativa da responsabilidade patrimonial (art. 1105 CC; STS do 11 de xullo de 1995, ECLI:ES:TS:1995:4106). A virtualidade liberatoria da forza maior, establecida expresamente na CE (106.2) e a LRXSP (art. 32.1), xustifícase en termos de xustiza e de prevención. Baixo este segundo punto de vista, non ten ningún sentido facer responder a Administración por un dano que esta non podía evitar (de aí o disposto no art. 34.1 *in fine* LRXSP, que recolle a chamada cláusula de riscos de desenvolvemento).

75. A **forza maior** pode consistir nun **suceso natural** ou nun **feito humano**. Por exemplo, se a propia vítima ou un terceiro contribuíron decisivamente á produción do dano mediante comportamentos que a Administración non podía

prever nin evitar, a eles haberá de imputárselles o dano, sen que, en consecuencia, poida establecerse a responsabilidade daquela (STS do 4 de novembro de 2022, ECLI:ES:TS:2022:3999).

76. Un caso de intervención de terceiros constitutiva de forza maior: a SAN do 15 de abril de 2013 (ECLI:ES:AN:2013:1479) negou a responsabilidade patrimonial de AENA polos danos derivados do peche do espazo aéreo provocado por unha "folga salvaxe" de controladores aéreos, ao estimar que esta constituíu unha situación absolutamente imprevisible, excepcional, grave, inevitable e allea á planificación propia de calquera empresa, xerada de maneira premeditada e voluntaria polos devanditos controladores.

4.4. O problema da culpa

77. Nun réxime de **responsabilidade por culpa ou neglixencia**, o causante dun dano só debe resarcilo se infrinxiu o deber de levar o coidado esixible. En cambio, baixo un réxime **responsabilidade obxectiva** o causante dun dano debe resarcilo con independencia de que a súa actuación for dilixente ou neglixente, é dicir, con independencia do nivel de coidado que adoptase ao desenvolver a actividade que o causou.

78. A **culpa ou neglixencia** é a infracción dun deber de coidado. A LRXSP non establece unha cláusula xeral para determinar cal é o coidado esixible ás administracións públicas (ao estilo da prevista no art. 1104 CC para os particulares). O criterio subxacente en moitas sentenzas é que son esixibles aquelas precaucións cuxos beneficios sociais esperados (consistentes na diminución do risco de accidentes derivada de adoptalas, risco que resulta de multiplicar a probabilidade de causar un accidente pola magnitude dos danos que este produciría) son superiores aos seus custos. A STS do 21 de decembro de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:8344), por exemplo, declara a responsabilidade dun concello polas lesións sufridas pola actora ao chocar cunha porta de cristal transparente pola que se accedía a un edificio municipal. A cuestión subxacente era se a Administración cometera unha neglixencia ao non sinalizar a porta con algún elemento visible. Os beneficios de sinalizala eran, obviamente, moi superiores aos seus custos.

79. Para ilustrar a **responsabilidade obxectiva** cabe tomar en consideración o caso seguinte: un camareiro de trinta e sete anos desprazouse a un centro de saúde para recibir a vacina antigripal, materializándose aos dez días un risco do que non foi informado, unha doenza moi grave, pero infrecuente (entre un e nove casos de cada 10.000 pacientes). Tratábase da síndrome de Guillain–Barré, que lle provocou unha diminución funcional do 85 por 100 determinante de que lle concedesen a invalidez absoluta. O Tribunal Supremo subliña en primeiro termo que o servizo sanitario funcionou correctamente, pois nestes casos non hai obriga de informar sobre riscos como o desencadeado: "unha información excesiva dos riscos da vacinación sería un factor disuasorio á adhesión da campaña, cuxo éxito require da máxima cobertura da poboación pola vacina". Destaca, en segundo termo, que, aínda que a vacinación era formalmente voluntaria e a vítima non estaba sequera nalgún dos grupos de risco para os que se recomenda fortemente, non pode perderse de vista que a Administración a promoveu e favoreceu "na procura do interese xeral" a propósito de que uns poucos padecerán reaccións adversas graves. Por iso a "carga social" que afectou o reclamante "ha de ser compartida polo conxunto da sociedade, pois así o impón a conciencia social e a xusta distribución dos moitos beneficios e os aleatorios prexuízos que dimanan da programación" destas campañas. Estímase integramente o recurso, outorgando os 468.699,42 € solicitados (STS do 9 de outubro de 2012, ECLI:ES:TS:2012:6645). A STS de 27 de xxaneiro de 2026 (ECLI:ES:TS:2026:197) confirmou a doutrina desta sentenza, agás no caso das vacinas contra a Covid-19, cuxas circunstancias excepcionais xustificarían que, por excepción, a reparación das reaccións adversas graves á vacina fique suxeita a unha regra de responsabilidade por neglixencia (ao respecto, vid. criticamente MEDINA, 2026).

80. Unha das principais innovacións da cláusula xeral establecida inicialmente polo artigo 121 LEF foi admitir a responsabilidade obxectiva, denominada literalmente **"responsabilidade por funcionamento normal"**. Sen necesidade de que unha lei a previse especificamente, co único soporte desa nova cláusula de RPA, podía ordenarse a reparación do chamado **"sacrificio especial"**, entendido como dano deliberado e licitamente causado en beneficio do interese xeral. Ademais dos danos vacinais producidos en casos como o exposto no parágrafo anterior, cabe sinalar a modo de exemplo os prexuízos persoais ou patrimoniais ocasionados polas forzas de seguridade a terceiros para combater proporcionadamente unha actividade delituosa; ou as perdas patrimoniais de establecementos comerciais causadas polas obras públicas, cando estas non produzan un beneficio igualmente significativo que as compense.

81. A nova responsabilidade por funcionamento "normal" canalizaba tamén a aplicación da teoría do **risco específico**, doutrinalmente moi elaborada xa por entón e, en certo xeito, manifestación da do sacrificio especial. Refírese a actividades particularmente perigosas, que entrañan riscos adicionais ao xeral da vida, actividades que levan consigo unha potencialidade danosa extraordinaria e susceptible de actualizarse, aínda que se adopten todas as cautelas debidas. Consonte a teoría do risco específico, o lexislador, aínda que saiba de antemán que serán moitos e frecuentes os danos derivados desas actividades, pode permitilas e promovelas en atención ao interese xeral, pero protexendo as vítimas con cargo ao patrimonio dos concretos beneficiarios, isto é, daqueles suxeitos que despregaron o risco permitido e actualizado ao cabo. Xustifícase así unha responsabilidade obxectiva baseada no risco especial autorizado ou promovido, que xorde aínda sen culpa ou neglixencia da Administración, salvo que o menoscabo proveña dunha forza maior esóxena, estraña ao perigo despregado; o caso fortuíto ou forza maior endóxena (interna ao risco) carece de virtualidade exoneradora. Hai expresións lexislativas concretas desta responsabilidade obxectiva por risco (p. ex., en materia de circulación de vehículos de motor, navegación aérea ou enerxía nuclear). A xurisprudencia administrativa baseou igualmente no risco a responsabilidade da Administración derivada do uso de armas de fogo por parte de axentes de policía (*supra* § 32.49).

82. Unha grande parte da doutrina e a xurisprudencia acabaron interpretando, non xa que o sistema admite a responsabilidade obxectiva por sacrificio especial, senón que proscribe en todo caso a subxectiva, coma se a culpa non tivese nada que dicir nalgún caso, é dicir, coma se non houbese supostos cuxa regra de responsabilidade é a baseada no incumprimento dun deber de coidado (**panobxectivismo**). Neste sentido interpretáronse durante longo tempo os preceptos lexislativos que desde 1954 dispoñían que os particulares teñen dereito a ser indemnizados por toda lesión que sufran nos seus bens e dereitos sempre que esta sexa "consecuencia do funcionamento normal ou anormal dos servizos públicos" (arts. 121 LEF, 139.1 LRJPAC e 32.1 LRXSP). Incluso o Tribunal Constitucional chegou a soster que ese carácter obxectivo vén imposto polo artigo 106.2 CE (SSTC 112/2018 e 79/2019).

83. Con todo, aquí existe unha falta de correspondencia sistemática e profunda entre o que **os nosos tribunais** din e o que realmente fan, entre os argumentos que dan para motivar as súas decisións e o contido destas. Salvo en contadas ocasións, **aplican *de facto* unha regra de responsabilidade por culpa**: só condenan a Administración cando o dano é consecuencia dun funcionamento defectuoso do servizo público, cando os seus axentes omitiron o coidado esixible.

84. Para introducir esta regra, os tribunais sérvense de varios artificios argumentais. En ocasións, **ocultan o requisito da culpa baixo o do nexo causal**. Se a Administración adoptou as debidas medi-

das de precaución, declaran que o dano sufrido pola vítima non foi causado polo funcionamento dos servizos públicos (STS do 19 de xuño de 1998, ECLI:ES:TS:1998:8602). Outras veces, simplemente din que o criterio da obxectividade ha de "modularse" en casos como o axuizado, sen ofrecer unha razón que xustifique convincentemente por que hai que facer unha excepción (STS do 15 de marzo de 2018, ECLI:ES:TS:2018:1084). A estratexia máis frecuentemente utilizada consiste en recorrer á "antixuridicidade do dano": se a Administración adoptou as medidas de coidado esixibles, a vítima ten o "deber de soportar" o dano sufrido, que, polo tanto, non sería "antixurídico" (*supra* § 32.44-45).

85. A STS do 23 de outubro de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:6848) ofrece un exemplo entre centos. Trátase dun caso de **morte por caída no interior dunha antiga mina** ao ceder a cuberta que ocultaba a entrada. Sinala o Tribunal que a RPA é "obxectiva ou de resultado"; que "o relevante non é o proceder antixurídico da Administración, senón a antixuridicidade do resultado"; e que "é indiferente a cualificación" do funcionamento do servizo da que deriva o dano, porque este xera responsabilidade tanto se é normal como anormal. Con todo, non resolve en coherencia con estes postulados, pois, ao confirmar o criterio do órgano xudicial *a quo* e declarar a antixuridicidade do dano producido, fundamenta materialmente a condena ao Concello de Boiro na culpa ou neglixencia, isto é, no incumprimento de "a súa obriga de manter un terreo aberto ao uso dos veciños, segundo os estándares mínimos necesarios para a seguridade destes e máis cando era coñecedor de que o solo polo seu anterior destino podía presentar fendeduras, pozos ocultos ou desniveis e precisamente dese incumprimento derivouse o falecemento do esposo da actora que se precipitou ao interior dunha mina como consecuencia de ceder baixo os seus pés a cuberta que ocultaba a entrada á mina que non estaba debidamente sinalizada nin asegurada, como debería ter estado".

86. Actualmente, a doutrina maioritaria defende que a RPA por neglixencia ha de ter un importantísimo espazo dentro do sistema vixente, que, á fin e ao cabo, se refire tamén á **"responsabilidade por funcionamento anormal dos servizos públicos"**. De modo que, aínda que hai discrepancias ao redor de que ámbitos han de rexerse pola responsabilidade subxectiva e cales han de facelo pola responsabilidade obxectiva, a academia está a apoiar substancialmente a práctica xudicial, aínda que insiste en que a culpa se debese aplicar abertamente, sen acudir á serie indicada de artificios.

87. **Xustificouse de dúas maneiras diferentes**, aínda que complementarias, que a regra da responsabilidade obxectiva ("por funcionamento normal", art. 32.1 LRXSP) teña un limitado ámbito de aplicación e, por tanto, que a culpa ("funcionamento anormal") goberne a maioría dos casos de RPA. A **primeira** consiste en destacar que a responsabilidade obxectiva non é sen máis unha responsabilidade baseada na simple causación dun dano, senón un réxime que substitúe a culpa por outra boa razón (ou título de imputación), que é a **cousificación ou instrumentalización dun individuo**. Haina cando o poder público utiliza lexitimamente unha persoa como un medio para beneficiar a outros (interese xeral) ou, máis precisamente, cando causa coactivamente un mal (ou impón un risco extraordinario materializado ao cabo) coa finalidade de obter vantaxes sociais a expensas dunha vítima que non cometeu ningún acto de agresión, sempre que os beneficios xerais derivados da vida comunitaria ou os especiais que, eventualmente, resulten da intervención lesiva non compensen o dano causado. Nestes casos, a responsabilidade obxectiva sen culpa serve, xustamente, para contrarrestar a cousificación, isto é, para devolverlle á vítima a condición de fin en si, de persoa que, en canto tal, é tan digna como os beneficiarios da intervención lesiva (art. 10.1 CE). Se non hai dano deliberado nin imposición de riscos extraordinarios ou se, habéndoos, responden a agresións ou ameazas da propia vítima, non hai cousificación nin, por tanto, responsabilidade por funcionamento normal dos servizos públicos. Enténdese por iso que non haxa responsabilidade obxectiva na maior parte dos danos cuxa reparación se reclama, que derivan de medidas destinadas a evitar comportamentos prexudiciais (p. ex., denegación de licenza, prohibición de inmisións contaminantes, dano causado en defensa propia por un axente de policía) ou son puramente accidentais (p. ex., falecemento propiciado por un erro de diagnóstico, caída causada por obstáculos na calzada, incorrecta denegación de prestacións públicas). A única responsabilidade posible será entón a baseada no mal funcionamento dos servizos públicos (MEDINA, 2012 e 2023; RODRÍGUEZ, 2021 e 2022; MEDINA e RODRÍGUEZ, 2019).

88. A **outra xustificación** resulta de que, na maioría dos casos, a **responsabilidade por culpa produce máis beneficios sociais** netos que a responsabilidade obxectiva. Baixo unha regra de responsabilidade por culpa, as vítimas soportan o custo dos accidentes ocorridos cando todas as persoas implicadas levaron o coidado esixible. Esta regra, por tanto, encarece a actividade das potenciais vítimas e reduce os incentivos que estas teñen para desenvolvela. Correlativamente, propicia que os potenciais causantes aumenten a súa actividade por encima do nivel socialmente óptimo, na medida que se benefician do aumento e non soportan aquel custo. Pola contra, nun réxime de responsabilidade obxectiva, son os causantes os que soportan este custo. Esta regra, en consecuencia, encarece a actividade destes e minora os seus incentivos para levala a cabo. Correlativamente, propicia que o volume de actividade das potenciais vítimas resulte excesivo, pois estas en principio se benefician do exceso e non han de cargar co referido custo. Así as cousas, a responsabilidade obxectiva resulta preferible cando o risco de que os potenciais causantes se excedan no seu nivel de actividade (p. ex., uso de armas de fogo pola policía) é peor que o risco de que as potenciais vítimas incorran nun exceso análogo ou cando convén fomentar a actividade destas polas externalidades positivas que xera (p. ex., vacinacións). En caso contrario, a responsabilidade por culpa resulta preferible. Pénsese, por exemplo, nos danos que pode ocasionar a Administración ao exercer ilegalmente, pero sen neglixencia, os seus poderes de control dunha instalación industrial contaminante. Esta última regra ten, ademais, a vantaxe de que, a través dos correspondentes preitos, xera información acerca das medidas de coidado que os axentes públicos deberían adoptar para previr os correspondentes danos, información que pode ser utilizada con este fin por todas as persoas que se atopen nunha situación análoga. Ademais, o feito de que os axentes públicos non internalicen totalmente os custos sociais da RPA (*supra* § 32.13) menoscaba a eficacia preventiva da responsabilidade obxectiva. E esta tamén acentúa o risco de que os axentes públicos adopten medidas de "autoprotección", dirixidas a evitar a RPA, que resultan contrarias aos intereses xerais (DOMÉNECH, 2022).

5. A INDEMNIZACIÓN

5.1. O principio de reparación integral e as súas excepcións

89. No caso de que concorran os requisitos da RPA, a vítima ten dereito a obter unha **compensación económica polo dano** sufrido. Como o seu nome indica, esta compensación ha de deixar indemne a vítima, ha de restablecer o nivel de benestar no que esta se atoparía de non intervir o feito lesivo. De acordo co denominado **principio de indemnidade ou reparación integral**, a magnitude desa compensación debe equivaler á do dano experimentado pola vítima, nin máis nin menos. Este principio ten varias manifestacións, entre elas a *compensatio lucri cum damno* e o principio valorista.

90. ***Compensatio lucri cum damno***. Conforme este principio deben ponderarse as vantaxes obtidas polo prexudicado como consecuencia (directa, indirecta ou incidental) do feito danoso para impedir que o seu resarcimento supoña un incremento patrimonial carecedor de xustificación (enriquecemento inxusto), pois trátase de consecuencias prexudiciais que, por razón de tales beneficios, deixan de selo, total ou parcialmente.

91. Pénsese no empresario obrigado a pechar o seu local comercial como consecuencia da remodelación da vía pública, pero que grazas a esta **obterá maiores ingresos**; o funcionario ou traballador por conta allea que, durante o período da súa incapacidade temporal, segue percibindo total ou parcialmente o seu soldo; ou o incapacitado permanente que deixa de percibir a súa nómina (lucro cesante, ao deixar de traballar), pero que, con todo, é beneficiario dunha **pensión social** (STS, Social, do 17 de xullo de 2007, ECLI:ES:TS:2007:6502).

92. **Principio valorista**. O principio de reparación íntegra esixe que se valore o dano atendendo á data en que se produciu (foi entón cando xurdiu a obrigación de reparalo), pero actualizando a cantidade á data da sentenza. Se o diñeiro perde valor, o mantemento deste esixe a elevación do seu nominal para que a indemnización cumpra por completo a súa función restauradora. Non se trata de cobrar ou pagar máis, senón o mesmo que se o aboamento tivese lugar na data do sinistro. Aparece expresamente consagrado no artigo 34.3 LRXSP.

93. **En ocasións**, con todo, hai boas razóns para que a **compensación esixible sexa inferior ou superior ao dano sufrido**. O primeiro ocorre, por exemplo, cando: se aplica a responsabilidade proporcional como solución á incerteza causal (*supra* § 32.56-60); o dano foi causado polas culpas concomitantes da vítima e da Administración (*supra* § 32.69); ou trátase dun dano moral, é dicir, dunha perda de benestar que nin o diñeiro nin bens intercambiables por este poden compensar de maneira perfecta (*supra* § 32.36-37). O segundo ocorre cando os tribunais impoñen compensacións punitivas (*punitive damages*), tipicamente co obxecto de incrementar a eficacia preventiva da RPA en casos nos que esta é insuficiente, por exemplo, cando se trata de: danos dolosos ou gravemente neglixentes; casos nos que a Administración ten unha elevada probabilidade de eludir a súa responsabilidade porque a maioría das vítimas non reclama etc. A lexislación administrativa española, con todo, non contempla explicitamente estas compensacións punitivas, que na práctica xudicial son infrecuentes.

94. Consonte unha antiga doutrina xurisprudencial hoxe abandonada, cando a Administración expropiaba ilegalmente un ben e a súa devolución ao expropiado non resultaba posible, este tiña dereito a unha indemnización equivalente ao prezo xusto expropiatorio incrementado nun 25 por 100. *Vid*. as SSTS do 25 de outubro de 1996 (ECLI:ES:TS:1996:5836) e 18 de xaneiro de 2000 (ECLI:ES:TS:2000:171). Esta doutrina abandónase pola STS do 12 de xuño de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2176), en aplicación da 2.ª LEF, redactada conforme a disposición final 2ª da Lei 17/2012.

95. Dá a impresión de que algunhas das indemnizacións por danos morais extraordinariamente elevadas que os tribunais lles impoñen en ocasións ás administracións públicas **"esconden" en realidade unha sanción** por actuacións administrativas que os xuíces estiman especialmente reprochables. *Vid*., por exemplo, o AAP de Sevilla do 30 de decembro de 2005 (ECLI:ES:APSE:2005:1436A).

5.2. Modalidades e cuantificación

96. Como regra xeral, a indemnización debe consistir e, de feito, case sempre consiste nunha **cantidade alzada de diñeiro pagada dunha soa vez**. Só se concorren acumulativamente tres condicións pode satisfacerse en especie ou mediante pagos periódicos: cando "resulte máis adecuado para lograr a reparación debida", "convir ao interese público" e "exista acordo co interesado" (art. 34.4 LRXSP).

97. A indemnización pecuniaria é practicamente sempre o modo en que a Administración responde patrimonialmente polo dano causado. O gran problema que presenta a súa cuantificación é que o dano —a perda de benestar sufrida pola vítima como consecuencia do correspondente accidente— é un fenómeno intrinsecamente subxectivo e non directamente observable. A **dificultade da cuantificación** acentúase cando se trata de danos non patrimoniais, que afectan a bens que carecen dun

prezo de mercado que poida servir como valor razoablemente aproximado. O lexislador e a xurisprudencia estableceron algúns criterios co fin de lograr un equilibrio entre varios obxectivos: precisar o dano que sufriu realmente a vítima; minimizar o tempo e o esforzo que hai que investir na cuantificación; e evitar que se outorguen indemnizacións dispares en casos substancialmente iguais.

98. O artigo 34.2 LRXSP establece, en relación cos **danos patrimoniais**, que a indemnización se calculará conforme os criterios de valoración establecidos na lexislación fiscal, de expropiación forzosa e demais normas aplicables, ponderándose, se é o caso, as valoracións predominantes no mercado. E, en relación cos casos de **mortes ou lesións corporais**, contempla a posibilidade, que xa recoñecera anteriormente a xurisprudencia, de tomar como referencia a valoración prevista nos baremos da normativa vixente en materia de seguros obrigatorios e da Seguridade Social. En ambos os casos, a indemnización calcularase con referencia ao día en que a lesión se produciu efectivamente, sen prexuízo da súa actualización (art. 34.3 LRXSP).

6. VÍAS DE ESIXENCIA

6.1. Vía xudicial

99. Houbo un momento no que os órganos de ata catro ordes xurisdicionais se consideraban competentes para coñecer de pretensións de RPA en casos moi similares. Isto xeraba o risco da chamada "peregrinación de xurisdicións" (a posibilidade de que as vítimas cometesen custosos erros na elección da xurisdición competente) e o risco de que se producisen diverxencias xurisprudenciais na interpretación das normas substantivas aplicables.

100. Co obxecto de evitar estes e outros problemas, o lexislador tratou nas últimas décadas de **unificar na xurisdición contencioso–administrativa a competencia** para xulgar todos os casos de RPA (art. 9.4 LOPX). Con todo, a unificación non se logrou completamente. Aínda hai pretensións de RPA cuxo coñecemento se atribúe a outras ordes xurisdicionais. Os supostos máis relevantes son os previstos nos artigos 120 e 121 CP. Este último permite que, no proceso penal seguido contra autoridades e funcionarios públicos por delitos cometidos no desempeño das súas funcións, as vítimas exerzan unha acción de responsabilidade civil contra aqueles e, subsidiariamente, contra as administracións correspondentes.

101. En favor desta acumulación aducíronse razóns de economía procesual e a necesidade de evitar sentenzas contraditorias. En contra, o risco de que os servidores públicos acusados acaben sendo condenados, a pesar de ser inocentes, para que as vítimas poidan ser indemnizadas sen ter que acudir a un posterior proceso contencioso–administrativo (DOMÉNECH, 2009).

102. Outro suposto importante é o da atribución á **xurisdición social** do coñecemento das pretensións de RPA relativas a danos derivados do incumprimento da normativa de prevención de riscos laborais nas administracións públicas [art. 2.e) da Lei 36/2011, do 10 de outubro, reguladora da xurisdición social; STS do 10 de novembro de 2021, ECLI:ES:TS:2021:4190].

103. Ocorre ás veces que as vítimas, en lugar de reclamarlle á Administración nas vías administrativa e contencioso–administrativa, prefiren exercer na xurisdición civil a acción directa **contra a aseguradora** da responsabilidade patrimonial daquela, tipicamente en casos de dano médico–sanitario, pois estiman que a orde civil é máis xenerosa ou proclive a aceptar a existencia de responsabilidade.

6.2. Vía administrativa previa

104. Para obter a declaración de RPA e a indemnización correspondente, antes de acudir á xurisdición contencioso–administrativa, as vítimas deben formular unha **solicitude** en vía administrativa ante a entidade pública causante do dano. As vítimas non están obrigadas a formular esta solicitude previa cando expoñen as súas pretensións de RPA ante a xurisdición penal ou social, nin tampouco cando reclaman en vía contencioso–administrativa unha indemnización polos danos ocasionados por unha actuación administrativa —xa se trate dun acto singular, disposición xeral ou vía de feito— ilícita. Neste segundo caso, poden acumular unha pretensión indemnizadora á pretensión de que se declare a ilicitude da actuación impugnada (arts. 31, 32, 34, 35 e 65 LXCA). O procedemento administrativo de RPA pode iniciarse tamén de oficio, aínda que isto de cando en cando ocorre.

105. Cando as indemnizacións reclamadas superan certa contía, é **preceptivo o ditame** do Consello de Estado ou, se é o caso, do órgano autonómico homólogo (art. 81.2 LPAC). Cando se trata de reclamacións polo funcionamento anormal da Administración de Xustiza, ha de informar ademais o Consello Xeral do Poder Xudicial (art. 81.3 LPAC).

106. No caso de que o órgano competente considere inequívocas a existencia de RPA e a valoración do dano e a indemnización, poderá acordar a tramitación dun procedemento **simplificado** (art. 96.4 LPAC).

107. O **prazo** para resolver expresamente e notificar a resolución adoptada é de seis meses, transcorridos os cales a vítima pode entender desestimada a súa solicitude por silencio administrativo (art. 91.2 LPAC). A **resolución** adoptada esgota a vía administrativa. Cabe, con todo, o remate mediante acordo entre a Administración e os interesados (art. 86.5 LPAC).

108. Hai que facer referencia, en fin, ás especialidades procedementais da responsabilidade por danos causados a terceiros con ocasión da execución dos **contratos públicos**. O prexudicado pode ter dificultade para identificar o suxeito ao que dirixir a súa pretensión resarcitoria, a Administración contratante ou o contratista. A lexislación vén permitíndolle por iso que no prazo dun ano presente ante o órgano de contratación un requirimento co fin de que a Administración, oído o contratista, aclare a cal das partes resulta imputable o feito lesivo (hoxe, art. 196.3 LCSP). Se se atribúe en exclusiva ao contratista, o prexudicado terá aberta a vía civil. Se, en cambio, se imputa á Administración (en exclusiva ou en concorrencia co contratista), haberá de formular a reclamación administrativa e, no seu caso, o

correspondente recurso contencioso–administrativo [arts. 32.9 LRXSP, 82.5 LPACAP e 2 e) LXCA].

109. Non faltaron pronunciamentos xurisprudenciais que declaran a responsabilidade da Administración por non aclarar na forma exposta a parte contratante á que debía imputarse o feito lesivo, sen prexuízo da acción de repetición contra o contratista, se o dano non derivase dunha orde ou irregularidade daquela (por exemplo, STS do 7 de abril de 2001, ECLI:ES:TS:2001:2949).

6.3. Prescrición

110. O lexislador español contempla para as pretensións de RPA un prazo de prescrición **dun ano**, coincidente co previsto con carácter xeral no Código civil (art. 1968.2) e notablemente máis breve que o establecido noutros países próximos. Para determinar cando comeza a correr este prazo, a LPAC dispón, a modo de regra xeral, que "o dereito para reclamar prescribe ao ano de producido o feito ou acto que motiva a indemnización ou maniféstase o seu efecto lesivo" (art. 67.1.I). Seguidamente, contempla **tres regras especiais**: 1ª. Respecto dos danos de carácter físico ou psíquico ás persoas, "o prazo empeza a computarse desde a curación ou a determinación do alcance das secuelas" (art. 67.1.I *in fine* LPAC); 2ª. Nos casos nos que o dano deriva da anulación dun acto ou disposición de carácter xeral, o dereito prescribe ao ano de notificarse a resolución administrativa ou a sentenza definitiva (art. 67.1.II LPAC); 3ª. Nos casos de RPA por danos derivados de leis inválidas, o prazo termina un ano despois da publicación oficial da sentenza do TC ou do TXUE que declara a invalidez (art. 67.1.III LPAC).

111. Un exemplo dos cuestionables resultados aos que, en ocasións, conduce a interpretación literal desas regras ofréceo a STS do 10 de xullo de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2774), que declara que, "como regra xeral, debe ser a data da firmeza da sentenza anulatoria do acto ou disposición impugnados a que determina o inicio do prazo anual previsto para a reclamación de responsabilidade derivada de tal anulación, sen que poida ser considerada como tal a data da demolición do inmoble construído ao amparo do acto ou disposición impugnado". Nótese que, no momento no que a sentenza anulatoria adquire firmeza, é moi probable que o titular do inmoble aínda non sufrise o dano efectivo requirido para esixir a RPA. Normalmente, ese dano só se fará efectivo coa posterior demolición, que, ademais, pode non ter lugar, por exemplo, se se declara a imposibilidade legal ou material de executar a sentenza anulatoria (art. 105.2 LJCA).

112. Estas catro regras expoñen numerosos **problemas interpretativos e aplicativos**, para cuxa resolución o Tribunal Supremo desenvolveu algúns criterios xurisprudenciais. Con certa frecuencia, invoca, de maneira un tanto tópica e inconsistente, a chamada doutrina da *actio nata*, reflectida en artigo 1969 CC, onde pode lerse que "o tempo para a prescrición das accións, cando non haxa disposición especial que outra cousa determine, contarase desde o día en que puideron exercitarse". Con todo, como ocorre noutros aspectos da RPA (*supra* § 32.44-45, 58, 67 e 83-86), o criterio aplicado *de facto* na maioría das ocasións é outro: o prazo comeza a correr cando a vítima ten a posibilidade xurídica e fáctica de exercer a pretensión de RPA e, ademais, coñece ou pode razoablemente coñecer, empregando a dilixencia esixible, os feitos que a fundamentan (*vid.* o art. 1968.2° CC e a STS do 22 de setembro de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3534). Este criterio permite cohonestar de maneira máis equilibrada que o anterior todos os intereses lexítimos implicados (CANO, 2019).

113. Para os efectos de aplicar este criterio, convén ter en conta que os danos poden manifestarse e, por tanto, coñecerse en **distintos momentos**. Os denominados danos inmediatos maniféstanse no

momento no que se produce o feito lesivo, mentres que os diferidos ou tardíos fano posteriormente. Hai danos que se prolongan durante un tempo e non se sabe como van evolucionar, polo que aínda non é posible precisar o seu alcance. Outros, os denominados permanentes, xa se estabilizaron ou manifestado definitivamente, polo que xa poden ser determinados co suficiente grao de certeza. Por iso pode ocorrer que, unha vez reclamados, recoñecidos e liquidados os danos padecidos nun accidente, poidan reclamarse, recoñecerse e liquidarse outros, se se manifestaron ou estabilizado despois.

7. RESPONSABILIDADE POLOS DANOS CAUSADOS POLO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRACIÓN DE XUSTIZA

114. O artigo 121 CE dispón que "os danos causados por erro xudicial, así como os que sexan consecuencia do funcionamento anormal da Administración de Xustiza, darán dereito a unha indemnización a cargo do Estado, conforme a lei". Este precepto foi desenvolvido nos artigos 292-296 LOPX, que contemplan tres supostos de RPA.

7.1. Responsabilidade por erro xudicial

115. O Tribunal Supremo interpretou o concepto de **erro xudicial** nun sentido moi restritivo. Este erro: 1º) ten que ser cometido nunha resolución xudicial; 2º) non pode ser rectificado mediante recursos; 3º) debe ser determinante do contido da decisión xudicial errónea; 4º) pode ser de feito ou de dereito; e 5º) ha de ser "craso, patente, indubitado, incontestable" etc. De feito, rara vez se declara a súa existencia.

116. *Vid.*, p. ex., as SSTS do 9 de xullo de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:3302 e ECLI:ES:TS:2015:3398). Con esta **concepción restritiva do erro xudicial**, o Tribunal Supremo trata seguramente de conter o número de casos nos que os xusticiables pretenden que se declare unha RPA que, na nosa opinión, é moi cuestionable fóra do **ámbito penal**, cando menos desde unha perspectiva *de lege ferenda*. Neste ámbito, as condenas erróneas son moito máis custosas que as absolucións erróneas. Por iso é polo que as primeiras, a diferenza das segundas, sempre poden ser revisadas cando aparecen novas probas que evidencian a equivocación (art. 954 da Lei de axuizamento criminal). Estas condenas xeran dous tipos de custos sociais: os que supoñen directamente o cumprimento da pena e os que supoñen a perda de eficacia preventiva do Dereito penal, provocada polo feito de que castigar os inocentes reduce os beneficios esperados de respectar a lei. A corrección das condenas erróneas é sempre preferible á RPA, pois aquela elimina ambos os custos, mentres que esta só neutraliza o segundo. A RPA é un remedio razoable, pero só con carácter subsidiario, na medida que non sexa posible a corrección (por exemplo, porque o condenado xa cumpriu integramente a pena imposta). De feito, numerosos ordenamentos xurídicos consagran a responsabilidade obxectiva do Estado polos danos causados por sentenzas firmes que impuxeron indebidamente unha pena. Esta é a solución que prevé tamén o artigo 3 do Protocolo núm. 7 do CEDH, así como o artigo 14.6 do Pacto Internacional dos Dereitos Civís e Políticos. O referido requisito xurisprudencial de que o erro xudicial sexa craso e evidente resulta incompatible con estes preceptos e, por conseguinte, debe ser abandonado polo menos os casos de sentenzas penais condenatorias (DOMÉNECH, 2025).

117. Os erros xudiciais cometidos **fóra da esfera penal** xeran tipicamente dous resultados socialmente prexudiciais: o enriquecemento inxusto dunha persoa e o empobrecemento inxusto doutra. Rectificar estes erros é sempre preferible a resarcilos con cargo ao erario, pois a rectificación neutraliza ambos os efectos, mentres que o resarcimento só elimina o segundo. Agora ben, o lexislador non permite, por regra xeral, que as sentenzas non penais firmes sexan revisadas e eventualmente corrixidas (p.

ex. art. 102 LXCA), porque os custos —de procedemento e para a seguridade xurídica— da revisión exceden normalmente dos seus beneficios esperados. Pois ben, se revisar e corrixir unha sentenza firme eventualmente errónea é posible pero ineficiente, revisala para compensar eventualmente as vítimas con cargo aos contribuíntes aínda o será máis. Se a rectificación é posible, pero se exclúe por razóns de seguridade xurídica e eficiencia, con maior razón debería excluírse a RPA (DOMÉNECH, 2016).

118. A reclamación de indemnización por erro xudicial debe ir **precedida dunha declaración xudicial** que expresamente o recoñeza. Esta pode resultar dunha sentenza ditada en virtude dun recurso extraordinario de revisión ou pretenderse ante o Tribunal Supremo a través dun procedemento autónomo (art. 293 LOPX).

7.2. Responsabilidade por prisión preventiva non seguida de condena

119. Na súa redacción orixinal, o artigo 294 LOPX dispoñía que terían dereito a indemnización quen, despois de sufrir prisión preventiva, fosen **absoltos** "por inexistencia do feito imputado ou por esta mesma causa" fose ditado auto de sobresemento libre. A STC 85/2019, con todo, declarou inconstitucional, por vulnerar os principios de igualdade e presunción de inocencia, o inciso deste precepto que limitaba a RPA aos casos de inexistencia (obxectiva) do feito imputado. Non ten moito sentido tratar desigualmente aquí os inocentes que foron absoltos porque non existiron os feitos delituosos que se lles imputaban e os inocentes que foron absoltos porque os feitos imputados, aínda existentes, non foron cometidos por eles.

120. Con posterioridade, o Tribunal Supremo veu a estender esta RPA a todos os supostos de prisión preventiva seguida de absolución, sobresemento libre (STS do 10 de outubro de 2019, ECLI:ES:TS:2019:3121) ou mesmo sobresemento provisional (STS do 22 de setembro de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3757), aínda que as indemnizacións recoñecidas adoitan ser moi baixas.

7.3. Responsabilidade por funcionamento anormal da Administración de Xustiza

121. Consonte a xurisprudencia do Tribunal Supremo, este suposto ten un **carácter residual**. Comprende calquera tipo de funcionamento defectuoso da Administración de Xustiza que non consista nunha apreciación errónea dos feitos ou do dereito cometida nunha resolución xurisdicional. Os casos máis frecuentes na práctica son os de deterioración ou perda de obxectos valiosos depositados nas oficinas xudiciais e, sobre todo, o do atraso na realización de actuacións procesuais.

7.4. Responsabilidade por funcionamento anormal do Tribunal Constitucional

122. A STS do 26 de novembro de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:7422) declarou que do artigo 9.3 CE "deriva directamente" unha "garantía para o particular de ser resarcido por toda lesión que lle causase unha actuación do Tribunal Constitucional

que poida considerarse irregular" e, en particular, as **dilacións indebidas** en que este poida incorrer ao resolver un recurso de amparo.

123. O procedemento de esixencia desta responsabilidade regúlase no artigo 32.8 LRXSP. Para declarala, requírese que o Tribunal Constitucional aprecie o seu funcionamento anormal na tramitación dalgún recurso de amparo ou cuestión de inconstitucionalidade, o cal resulta cuestionable, pois parece difícil que o Tribunal poida xulgar coa debida obxectividade a súa propia actuación (COBREROS, 2010).

8. RESPONSABILIDADE POLOS DANOS CAUSADOS POLO LEXISLADOR

124. Esta responsabilidade ten unha orixe xurisprudencial. O Tribunal Supremo declarouna malia non ser prevista especificamente pola Constitución nin polo lexislador, que logo tratou de sometela a condicións moi estritas. Segundo as SSTS do 26 de novembro de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:7422) e 27 de novembro de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:7515), aquela pode entenderse comprendida na "responsabilidade dos poderes públicos" garantida no artigo 9.3 CE.

8.1. Responsabilidade por leis axustadas a dereito

125. O Tribunal Supremo declarou a RPA en varios casos nos que unha lei en si mesma axustada a dereito impoñía a determinadas persoas un **sacrificio** que debía ser compensado porque así o esixían certos principios constitucionais, como o de igualdade de todos os cidadáns ante as cargas públicas (arts. 14 e 31.1 CE) ou o de protección da confianza lexítima ou seguridade xurídica (art. 9.3 CE).

126. Por exemplo, o artigo 13.3 da Lei estremeña 8/1990, do 21 de decembro, prohibiu o **exercicio da caza** nos parques naturais, aínda que contemplou a posibilidade de facer excepcións puntuais mediante autorización administrativa. A STS do 20 de xaneiro de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:183) condenou a Junta de Extremadura a indemnizar a actora, propietaria de terreos situados no Parque Natural de Monfragüe, por considerar que se lle impuxo un "sacrificio especial" consistente na "privación do recoñecemento do dereito de caza".

127. Se o lexislador exclúe inequivocamente a indemnización, a lei será **inconstitucional** por vulnerar os devanditos principios. Se a lei cala ao respecto, os tribunais ordinarios poden interpretar o silencio lexislativo de conformidade coa Constitución, é dicir, poden entender que o lexislador quixo que os afectados queden indemnes e, en consecuencia, estimar as súas reclamacións sen necesidade de elevar unha cuestión de inconstitucionalidade (SSTC 28/1997, FX 7, e 248/2000, FX 4).

128. O artigo 32.3.I LRXSP, con todo, dispón que "os particulares terán dereito a ser indemnizados polas administracións públicas de toda lesión que sufran nos seus bens e dereitos como consecuencia da aplicación de actos lexislativos de natureza non expropiatoria de dereitos que non teñan o deber xurídico de soportar cando así se estableza nos propios actos lexislativos e nos termos que neles se especifiquen".

129. Na nosa opinión, este precepto non pode ser interpretado no sentido de que as administracións responden das lesións causadas aos particulares por leis axustadas a dereito *só* cando así se estableza

nesas leis e nos termos previstos por elas, pois semellante interpretación sería inconstitucional. Se certos principios constitucionais esixen que a Administración resarza determinados danos causados por unha lei, **o lexislador non pode excluír este resarcimento**. Este precepto debe ser interpretado de conformidade coa Constitución, no sentido de que non exclúe a responsabilidade da Administración por tales danos.

130. Unha lei en si mesma axustada a dereito que impón a determinadas persoas, de maneira deliberada, o sacrificio especial dun dereito ou interese lexítimo (de índole patrimonial) pode ser considerada, en realidade, como unha **expropiación lexislativa** (*supra* § 26.5), que debe vir acompañada dunha indemnización (art. 33.3 CE). O problema de precisar en que casos debe responder ou non a Administración polos danos causados por tales leis remite, en realidade, ao problema de distinguir entre unha regulación expropiatoria e unha delimitación da propiedade non indemnizable. Os criterios aplicables para resolvermos ambos os problemas son substancialmente os mesmos.

131. A xurisprudencia e a doutrina utilizaron, de modo ecléctico e pouco coherente, varios criterios con este obxecto: o número de persoas afectadas pola regulación; a intensidade da restrición ou privación dos seus dereitos; a existencia de beneficiarios, que se enriquecen como consecuencia da regulación; a previsibilidade desta; o carácter nocivo da actividade cuxo exercicio se limita, etc.

8.2. Responsabilidade por leis inconstitucionais

132. O Tribunal Supremo aplica esta RPA nunha serie de sentenzas nas que declara que os cidadáns afectados pola aplicación dunha lei tributaria logo declarada inconstitucional poden esixir da Administración, no prazo dun ano desde a publicación oficial da sentenza constitucional anulatoria, o resarcimento dos prexuízos causados pola aplicación desa lei, aínda que non exercesen as accións dirixidas ao restablecemento dos seus dereitos lesionados, ou aínda que as exercesen e obtivesen unha resolución administrativa ou xudicial desestimatoria firme (SSTS do 29 de febreiro de 2000, ECLI:ES:TS:2000:1574; 13 de xuño de 2000, ECLI:ES:TS:2000:4836; e 15 de xullo de 2000, ECLI:ES:TS:2000:5880). Esta RPA supón, pois, unha sorte de "**segunda oportunidade**" de tutela para os afectados pola lei inválida.

133. Esta RPA conta hoxe cunha regulación lexislativa específica. Para que naza, deben concorrer acumulativamente os seguintes **requisitos**: 1º) a aplicación da lei debe ocasionar un dano que o particular non ten o deber xurídico de soportar; 2º) o dano ha de ser efectivo, avaliable economicamente e individualizado (art. 32.3.II LRXSP); 3º) a vítima debe obter unha sentenza firme desestimatoria dun recurso contra a actuación administrativa ditada en aplicación da lei danosa e, ademais, debe alegar a correspondente infracción da Constitución (arts. 32.4 e 32.5.I LRXSP); 4º) só son resarcibles os danos producidos no prazo dos cinco anos anteriores á data da publicación oficial da sentenza que anula a lei considerada, salvo que a sentenza dispoña outra cousa (art. 34.1.II LRXSP); e 5º) o dereito para reclamar prescribe ao ano da referida publicación (art. 67.1.III LPAC).

134. O **Tribunal Supremo** interpretou estes requisitos nun sentido moi favorable á esixencia de RPA (SSTS do 14 de setembro de 2020, ECLI:ES:TS:2020:2922; 27 de outubro de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3324; e 18 de novembro de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3936).

9. RESPONSABILIDADE CONFORME AO DEREITO DA UNIÓN EUROPEA

135. O dereito orixinario da Unión Europea non contempla a responsabilidade civil extracontractual dos seus Estados membro, senón só a da Unión (art. 340.II TFUE). O Tribunal de Xustiza, con todo, entendeu que esta responsabilidade esténdese tamén aos devanditos Estados cando infrinxen o Dereito da Unión (STJUE do 19 de novembro de 1991, *Francovich*, C-6/90 e C-9/90, §§ 33-36).

136. Conforme a súa consolidada xurisprudencia, debe declararse a indicada responsabilidade se concorren acumulativamente tres **requisitos**: 1º) a entidade responsable ha de infrinxir unha norma europea que ten por obxecto conferir dereitos aos reclamantes; 2º) a infracción ha de ser "suficientemente caracterizada" ou, con outras palabras, supoñer unha "inobservancia manifesta e grave" do dereito da Unión; e 3º) ha de existir unha relación de causalidade directa entre a infracción e o dano (p. ex., STXUE do 5 de marzo de 1996, *Brasserie*, C-46/93 e C-48/93). A diferenza do que ocorre no ordenamento xurídico español e no doutros países europeos, "no estado actual da evolución" do dereito da Unión, nin esta nin os seus Estados membro responden patrimonialmente nalgún caso dos danos causados por actuacións **lícitas** (STXUE do 9 de setembro de 2008, *FIAMM e outros*, C120/06 P e C121/06 P, § 176).

137. O TXUE elaborou esta doutrina con abstracción do tipo de autoridade nacional (administrativa, xudicial ou lexislativa) causante a infracción lesiva do dereito europeo, a modo de estándar mínimo de protección ao que deben axustarse os sistemas e procedementos nacionais de esixencia desta responsabilidade. Se o dano é atribuíble á Administración, aplícase o réxime xeral da RPA (arts. 32.1 e 33-35 LRXSP), que, en principio, non só cumpre, senón que eleva o sinalado estándar (p. ex., non require a infracción dunha norma que confira dereitos aos particulares). Se o dano é imputable a unha resolución xudicial, aplícase dispoñer nos artigos 292 e 293 LOPX. Se é imputable ao lexislador, aplícase o réxime especial previsto nos artigos 32, apartados 3.b) e 5 LRXSP, e 67.1.III LPAC, que, nalgúns aspectos, foi declarado pola STXUE do 28 de xuño de 2022 (C-278/20) contrario ao dereito da Unión Europea por dificultar excesivamente a responsabilidade.

10. RESPONSABILIDADE CONFORME AO DEREITO INTERNACIONAL

138. Algúns tratados outorgan aos tribunais internacionais encargados de coñecer das violacións de determinados dereitos o poder de condenar aos Estados infractores a **compensar ás vítimas** (p. ex., art. 41 do Convenio Europeo para a Protección dos Dereitos Humanos e as Liberdades Fundamentais de 1950).

139. Outros tratados establecen "comités" con poderes para emitir "ditames" mediante os que poden declarar violacións similares cometidas polas autoridades nacionais e dirixirlles **"recomendacións"** para que lles proporcionen ás vítimas reparacións e indemnizacións adecuadas. Aínda non está do todo claro o valor xurídico destes ditames, nin se, en que medida e como poden desencadear a RPA.

140. A STS do 17 de xullo de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2747) outorga á recorrente unha indemnización nun caso no que a súa filla fora asasinada pola súa antiga parella; o propio Tribunal Supremo declarara previamente que a actora non tiña dereito a ser indemnizada polo anormal funcionamento da Administración de Xustiza (STS do 15 de outubro de 2010, ECLI:ES:TS:2010:5349); e logo o Comité da Convención sobre a eliminación de todas as formas de discriminación contra a muller (CEDAW) declarou que as **autoridades españolas non a protexeran suficientemente**, vulnerando así os seus dereitos consagrados neste tratado internacional, e recomendou, entre outras medidas, outorgar á reclamante unha "reparación adecuada e unha indemnización integral e proporcional á gravidade da conculcación dos seus dereitos" (Ditame do 16 de xullo de 2014, comunicación núm. 47/2012). A STS do 13 de xuño de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:2842), en cambio, nega o carácter vinculante dos ditames do Comité contra a Tortura de Nacións Unidas "para os efectos de constituír proba suficiente e bastante da procedencia da responsabilidade patrimonial da Administración".

11. RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DE AUTORIDADES E EMPREGADOS PÚBLICOS

141. Dos danos causados a terceiros polos servidores das administracións públicas no desempeño dos seus cargos responden estas, sen prexuízo de que tales administracións, despois de indemnizar ás vítimas, poidan repetir contra aqueles en o caso de que a súa actuación fose dolosa ou gravemente neglixente (art. 36.2 LRXSP). Ademais, tamén poden esixir responsabilidade aos seus servidores polos danos que estes lles causasen nos seus bens ou dereitos con dolo ou neglixencia grave (art. 36.3 LRXSP).

142. A lei dispón que, en ambos os casos, as administracións públicas "esixirán de oficio" esta responsabilidade, o que podería dar a impresión de que están obrigadas a iso. Con todo, esta suposta obrigación queda moi diluída, en primeiro lugar, porque non hai mecanismos procesuais que permitan executala forzosamente e, en segundo lugar, porque o propio lexislador contempla a posibilidade de que non se esixa a referida responsabilidade en función de certas circunstancias (art. 36.2.II LRXSP). De feito, **as administracións públicas practicamente nunca a esixen**.

143. Na nosa opinión, esta práctica é plausible. **Os servidores públicos non deberían responder civilmente** dos danos causados con neglixencia no exercicio dos seus cargos. Tal responsabilidade tería seguramente dúas consecuencias negativas. En primeiro lugar, o risco de ter que afrontar cuantiosas indemnizacións induciría os potenciais responsables a exercer inadecuadamente as súas funcións públicas e, en particular, a tomar medidas de "autodefensa", dirixidas a previr a súa propia responsabilidade e excesivamente custosas para a sociedade. En segundo lugar, para seguir recrutando servidores de mérito e capacidade equiparables, a Administración tería que ou ben elevar as súas retribucións na contía suficiente como para que estes puidesen contratar un seguro que cubrise a súa responsabilidade civil ou ben contratalo ela mesma a prol deles. Mais á Administración sáelle máis barato asumir directamente o custo dos danos causados neglixentemente polos seus servidores que subirlles o soldo para que poidan pagarse un seguro. Ao inmunizalos fronte a esa responsabilidade, a Administración afórrase a prima que directa ou indirectamente lles tería que pagar ás compañías aseguradoras. A Administración, ademais, dispón doutros mecanismos para compensar o desincentivo que esa inmunidade supón respecto do comportamento dilixente dos seus servidores: a potestade disciplinaria, o outorgamento de premios etc.

144. A responsabilidade civil do persoal ao servizo das administracións debería limitarse aos casos de danos causados **dolosamente**. De feito, esta é a regra que se observa na práctica. Ao devandito persoal si se lle adoita esixir a chamada **"responsabilidade contable"** (*supra* § 29.64), a obriga de reparar

os danos e perdas derivados do manexo de fondos públicos. É improbable que nos casos nos que tipicamente xorde esta responsabilidade —alcances e malversacións— os danos non sexan dolosos.

12. BIBLIOGRAFÍA

12.1. Bibliografía citada

Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

Margarita BELADÍEZ ROJO, *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1997.

David BLANQUER CRIADO, *La responsabilidad patrimonial en tiempos de pandemia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

Edorta COBREROS MENDAZONA, "El difícil problema de la responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87 (2010), pp. 295-348.

Tomás CANO CAMPOS, "El comienzo del plazo para reclamar los daños causados por la Administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 210 (2019), pp. 175-216.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, "¿Deberían las autoridades y los empleados públicos responder civilmente por los daños causados en el ejercicio de sus cargos?", *Revista de Administración Pública*, núm. 180 (2009), pp. 103-159.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, "El error de la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial", *Revista de Administración Pública*, núm. 199 (2016), pp. 171-212.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, "De nuevo sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración por actos ilegales. A favor de la doctrina del margen de tolerancia", *Revista de Administración Pública*, núm. 2019 (2022), pp. 59-106.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, "Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados por delincuentes que deberían haber estado en prisión", *InDret*, núm. 2 (2024).

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, "¿Tiene derecho a ser indemnizado quien sufrió años de prisión por un delito que no cometió? La insostenible jurisprudencia sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por condenas penales erróneas", Revista de Administración Pública, núm. 228 (2025), pp. 131-160.

Luis MEDINA ALCOZ, *La teoría de la pérdida de oportunidad*, Civitas, Cizur Menor, 2007.

Luis MEDINA ALCOZ, "El problema de la culpa en el Derecho de daños", en Raúl Letelier (ed.), *La falta de servicio*, Abeledo Perrot, Santiago, 2012, pp. 363-456.

Luis MEDINA ALCOZ, *La responsabilidad proporcional como solución a la incertidumbre causal*, Civitas, Cizur Menor, 2019.

Luis MEDINA ALCOZ, *Historia del Derecho administrativo español,* Marcial Pons, Madrid, 2022.

Luis MEDINA ALCOZ e Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, "Razones para (no) indemnizar la prisión provisional seguida de absolución", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 200 (2019), pp. 147-190.

Luis MEDINA ALCOZ, "A vueltas con la responsabilidad objetiva. A propósito de la prisión provisional y el daño vacunal", en Tomás PRIETO ÁLVAREZ y Fernando GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (Directores) y Luis MÍGUEZ MACHO y Mario AROSO DE ALMEIDA, (Coordinadores), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Presente y retos, XV Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2023, pp. 59-81.

Luis MEDINA ALCOZ, "La vida merece menos protección constitucional que la propiedad privada. Comentario a la STS de 27 de enero de 2026 que exime a la Administración de indemnizar los efectos adversos causados por las vacunas del Covid-19", Almacén de Derecho, 9 de febrero de 2026.

Oriol MIR PUIGPELAT, *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria: organización, imputación y causalidad*, Civitas, Madrid, 2000.

María Ángeles PARRA LUCÁN, "La responsabilidad civil de notarios y registradores: estudio jurisprudencial", en Juan Antonio MORENO MARTÍNEZ (Coordinador), *La responsabilidad civil y su pro-blemática actual*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 821-884.
Manuel REBOLLO PUIG, *El enriquecimiento sin causa de la Administración*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Las restricciones sacrificiales de los derechos fundamentales*, Marcial Pons, Madrid, 2022.
Ana SÁNCHEZ LAMELAS, Nuria RUIZ PALAZUELOS y Federica COSTAGLIOLA, *La responsabilidad patrimonial del Estado y el impacto del Derecho Internacional*, Atelier, Barcelona, 2024.
Alfons SURROCA COSTA, "La responsabilidad civil subsidiaria de las Administraciones públicas", *Anuario de Derecho Civil*, núm. 69:1 (2016), pp. 100-151.

12.2. Bibliografía complementaria recomendada

Edorta COBREROS MENDAZONA, "Funcionamiento anormal de la Administración de Justicia e indemnización", *Revista de Administración Pública,* núm. 177 (2008), pp. 31-69.
Edorta COBREROS MENDAZONA, "La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por su incumplimiento del Derecho de la Unión Europea tras la intervención del Tribunal de Justicia", *Revista de Administración Pública*, núm. 219 (2022), pp. 21-58.
Javier BARCELONA LLOP e David A. CUESTA BÁRCENA, *Indemnización y responsabilidad patrimonial del Estado en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Atelier, Barcelona, 2024.
Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, "Ni más ni menos. El principio de indemnidad y sus excepciones", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 156 (2012), pp. 59-86.
Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, "Cómo distinguir entre una expropiación y una delimitación de la propiedad no indemnizable", *InDret*, núm. 1(2012).
Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, "Repensar la responsabilidad patrimonial del Estado por normas contrarias a Derecho", *InDret*, núm. 4 (2022), pp. 168-228.
Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.
Raúl LETELIER, "La Falta de Servicio en España", *Revista de Derecho. Consejo de Defensa del Estado*, núm. 23 (2001), pp. 63-79.
Luis MARTÍN REBOLLO, "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones", *Revista de Administración Pública,* núm. 150 (1999), pp. 317-371.
Luis MEDINA ALCOZ, *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo*, Civitas, Cizur Menor, 2005.
Luis MEDINA ALCOZ, "Mitos y ficciones en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153 (2012), pp. 153-181.
Luis MEDINA ALCOZ, "El problema de la culpa en la responsabilidad por acto administrativo: Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *Revista de Administración Pública,* núm. 213 (2020), pp. 69-91.
Luis MEDINA ALCOZ, "Imputación objetiva y Administración pública", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 219 (2022), pp. 27-58.
Oriol MIR PUIGPELAT, *La responsabilidad patrimonial de la Administración: hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002.
Oriol MIR PUIGPELAT, "Surgimiento, consolidación, crítica y superación del dogma de la responsabilidad objetiva de la Administración española", Revista de Administración Pública núm. 228 (2025), pp. 103-130.
Fernando PANTALEÓN PRIETO, "Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas", *Documentación Administrativa,* núms. 237-238 (1994), pp. 239-253.