Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 813-844
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L32
© Gabriel Doménech Pascual
© Luis Medina Alcoz
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 32

LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

Gabriel Doménech Pascual
Universitat de València (UV)

Luis Medina Alcoz
Universitat Complutense de Madrid (UCM)

SUMARI: 1. CONCEPTE, DELIMITACIÓ RESPECTE DE FIGURES AFINS I FUNCIONS.—2. EVOLUCIÓ HISTÒRICA.—3. CARACTERÍSTIQUES DEL RÈGIM VIGENT.—4. REQUISITS: 4.1. El dany; 4.2. El funcionament dels serveis públics; 4.3. El nexe causal: *4.3.1. La causalitat i la seva prova; 4.3.2. Causalitat adequada i criteris funcionalment equivalents; 4.3.3. Concurrència de causes; 4.3.4. Força major;* 4.4. El problema de la culpa.—5. LA INDEMNITZACIÓ: 5.1. El principi de reparació integral i les seves excepcions; 5.2. Modalitats i quantificació.—6. VIES D'EXIGÈNCIA: 6.1. Via judicial; 6.2. Via administrativa prèvia; 6.3. Prescripció.—7. RESPONSABILITAT PELS DANYS CAUSATS PEL FUNCIONAMENT DE L'ADMINISTRACIÓ DE JUSTÍCIA: 7.1. Responsabilitat per error judicial; 7.2. Responsabilitat per presó preventiva no seguida de condemna; 7.3. Responsabilitat per funcionament anormal de l'Administració de Justícia; 7.4. Responsabilitat per funcionament anormal del Tribunal Constitucional.—8. RESPONSABILITAT PELS DANYS CAUSATS PEL LEGISLADOR: 8.1. Responsabilitat per lleis ajustades a dret; 8.2. Responsabilitat per lleis inconstitucionals.—9. RESPONSABILITAT CONFORME AL DRET DE LA UNIÓ EUROPEA.—10. RESPONSABILITAT CONFORME Al DRET INTERNACIONAL.—11. RESPONSABILITAT PATRIMONIAL D'AUTORITATS I EMPLEATS PÚBLICS.—12. BIBLIOGRAFIA: 12.1. Bibliografia citada; 12.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. CONCEPTE, DELIMITACIÓ RESPECTE DE FIGURES AFINS I FUNCIONS

1. La **responsabilitat civil extracontractual** de les administracions públiques rep habitualment la denominació de **responsabilitat patrimonial de l'Administració** (RPA). L'expressió és certament ambigua, ja que, en realitat, són patrimonials tant la responsabilitat contractual com l'extracontractual, tant la dels particulars com la de l'Administració; en totes, l'obligat ha de reparar un dany amb càrrec al seu patrimoni. En qualsevol cas, per sobre de la precisió major o menor del significant, el que és important és que la nostra comunitat jurídica (però no les d'altres països) està d'acord a emprar-lo per referir-se a l'**obligació de reparar el dany** extracontractual causat per una administració.

2. La fórmula "responsabilitat civil de les administracions públiques", usada sovint fins als anys setanta del segle passat, ha desaparegut pràcticament. Això té a veure amb una reticència doctrinal a qualificar de "civil" la responsabilitat d'un subjecte públic i que regula el dret administratiu. El mateix legislador va utilitzar per primera vegada a aquest efecte l'expressió "responsabilitat patrimonial". Ho va fer en la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa de 1956 (art. 3 *b*), que evitava, així, qualificar de "civil" una responsabilitat el coneixement de la qual volia negar la jurisdicció "civil". En qualsevol cas, la responsabilitat "patrimonial" de l'Administració és tan "civil" com la dels particulars; l'una i l'altra s'oposen a la penal o sancionadora, perquè consisteixen no a complir un càstig per haver comès un comportament reprotxable, sinó a proporcionar al perjudicat els mitjans econòmics necessaris per contrarestar la pèrdua de benestar en què consisteix el dany causat.

3. A fi de perfilar més precisament el concepte de RPA, convé diferenciar-lo d'una sèrie d'**institucions o figures afins**, en les quals l'Administració ha d'abonar una quantia econòmica per compensar un dany (expropiació forçosa, ajudes públiques per a la reparació de danys), per restablir l'ordenament jurídic o per evitar l'enriquiment sense causa, la qual cosa no és sempre fàcil.

4. L'**expropiació forçosa** constitueix una privació coactiva d'un dret justificada per raons d'interès públic que ha de ser compensada (*supra* § 26.3). També aquí l'Administració causa un dany i ha d'indemnitzar a qui el pateix. La diferència consisteix en el fet que el dany concret que dona lloc a la RPA és normalment accidental i provoca una pèrdua neta de benestar, mentre que el que deriva de l'expropiació es causa deliberadament a fi de fer possible una operació que ha d'incrementar el benestar social en termes nets.

5. Les dues figures s'aproximen molt quan l'Administració respon objectivament per la imposició d'un sacrifici especial, que pot consistir en un dany pràcticament cert *ex ante* (p. ex. execució correcta d'obres públiques que, no obstant això, impedeixen l'accés del públic a un local comercial) o en un risc, que es materialitzarà amb tota seguretat en alguns casos, si bé no se sap per endavant els qui sofriran els danys resultants (p. ex. els causats per l'ús d'armes de foc per part de la policia i els derivats de vacunes imposades o recomanades pel poder públic) (*infra* § 32.32, 77-88 i 124-131).

6. La **reintegració o el restabliment de l'ordenament jurídic** o de posicions jurídiques subjectives consisteix en la remoció o cessació d'un estat de coses contrari a dret (p. ex. anul·lació d'una sanció il·legal, condemna judicial a l'atorgament de la llicència reglada que s'ha denegat il·legalment; *supra* § 6.4 i 7.31). Les accions de restabliment no pretenen remoure el dany causat, sinó la contradicció d'una situació de

fet amb la normativa vigent. No es dirigeixen a un subjecte considerat responsable d'un acte lesiu il·lícit, sinó enfront de qui es troba en la posició jurídica adequada per a posar fi a un estat de coses contrari a dret (p. ex. els ajuntaments que han cobrat il·legalment l'impost municipal sobre l'increment de valor de terrenys de naturalesa urbana han de retornar als particulars l'import pagat, malgrat que sigui l'Estat el que va provocar la il·legalitat en aprovar una regulació de l'impost que ha estat declarada inconstitucional).

7. La **restitució de l'enriquiment sense causa** és una mesura específica de reintegració. Consisteix a restituir un avantatge patrimonial obtingut sense títol. Els seus requisits (enriquiment, empobriment, correlativitat entre l'un i l'altre, i falta de justificació o causa) tampoc són els de la responsabilitat civil (REBOLLO, 1995).

8. Per exemple, la jurisprudència ha considerat que es poden donar els pressupòsits d'una acció d'aquest tipus si un treballador presta serveis abans del nomenament com a funcionari, de manera que, malgrat la falta de títol jurídic vàlid, l'Administració ha d'abonar les prestacions realment dutes a terme (STS de 12 de juliol de 1994, ECLI:ES:TS:1994:5347).

9. Les **ajudes públiques per a la reparació de danys** són fons atorgats per l'Administració amb la finalitat de compensar les víctimes de determinades pèrdues per motius purament assistencials o per fomentar activitats d'interès públic (*supra* § 24.1-5). N'hi ha per a transportistes internacionals damnificats per accions violentes; víctimes de sinistres amb un vehicle no identificat, robat o no assegurat; víctimes del terrorisme o d'altres delictes dolosos; contagiats de sida o hepatitis C en el marc del sistema públic de salut; malalts per talidomida, etc. El legislador no està obligat a establir aquestes ajudes —per més que sigui desitjable en molts casos— i, en fer-ho, disposa d'àmplies possibilitats per configurar-les. El seu règim, en fi, pot i sol ser diferent del de la RPA: la quantia de la compensació no arriba a vegades a la totalitat del dany sofert; aquest dany no necessàriament ha d'haver estat causat per l'Administració obligada a compensar-lo, etc.

10. La RPA no s'ha de confondre tampoc amb la **responsabilitat sancionadora**. Una sanció (penal o administrativa) consisteix en un mal imposat a qui ha incorregut en un comportament reprotxable tipificat com a delicte o infracció administrativa (*supra* § 27.1). La seva funció primordial consisteix a prevenir que es cometin conductes lesives per a la societat. A diferència del que succeeix amb la responsabilitat civil, no hi ha responsabilitat penal sense culpa, però sí sense dany. La magnitud de la sanció no necessàriament ha de ser equivalent al resultat lesiu, que pot no haver-se produït efectivament. La responsabilitat sancionadora no pot ser objecte de transmissió o assegurament, etc.

11. La RPA compleix primàriament la **funció de restaurar l'equilibri trencat per un dany**, el cost del qual es transfereix des del patrimoni de l'Administració que l'ha causat al de la víctima que l'ha patit injustament. En determinar qui ha de suportar (i en quina mesura) el cost dels danys causats, les **regles de RPA** poden produir diversos efectes pràctics, és a dir, complir (millor o pitjor) diverses **funcions addicionals**:

12. Assegurament de riscos. En prescriure que l'Administració ha de rescabalar certs danys, aquestes regles asseguren a les víctimes potencials davant del risc de sofrir-los. Els garanteixen l'obtenció d'una compensació sota determinades condicions. La responsabilitat patrimonial compleix, així, una funció similar a la de les assegurances públiques i privades. No obstant això, hi ha importants diferències. En contrast amb les indemnitzacions degudes en concepte de RPA, les prestacions de la seguretat social: no requereixen que l'Administració que les atorga hagi causat el dany; no tracten de compensar-lo integralment, sinó només parcialment; poden variar depenent de la riquesa de la víctima, etc.

13. Prevenció de danys. La probabilitat que es produeixi un accident depèn fonamentalment dels nivells de cura i activitat adoptats per les persones que poden causar-lo. Com menys cura tinguin i més alt sigui el volum de la seva activitat, més probable és que causin un accident. L'amenaça d'haver de rescabalar o suportar certs danys conforme a les regles de RPA establertes dona a aquestes persones incentius econòmics per ajustar els seus nivells de cura i d'activitat a fi de prevenir danys. Això no obstant, és molt probable que la responsabilitat civil no produeixi sobre les administracions públiques i els seus agents el mateix efecte incentivador que sobre les organitzacions i persones privades. En primer lloc, perquè els agents públics pràcticament mai paguen les indemnitzacions corresponents de la seva butxaca. En segon lloc, el cost polític i reputacional que pot tenir per a ells la RPA es dilueix si es fa efectiva quan han deixat d'ocupar el càrrec en l'exercici del qual van causar els danys, la qual cosa és relativament freqüent. En tercer lloc, els agents públics tampoc no suporten tots els costos socials de les mesures de precaució que prenen per prevenir accidents i eventuals responsabilitats, la qual cosa pot induir-los a prendre precaucions amb aquest objectiu excessivament costoses des del punt de vista dels interessos públics ("mesures autodefensives").

14. Prevenció de conductes socialment disvaluoses. La RPA redueix els incentius que puguin tenir les potencials víctimes per prendre mesures d'"autodefensa" socialment disvaluoses i adreçades a evitar danys que, sense aquesta responsabilitat, quedarien sense compensació. Per exemple, la RPA per danys que causen al bestiar llops (o altres espècies protegides) debilita els incentius que els ramaders tenen per matar-los. Vegeu les SSTS de 2 de desembre de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:3819) i 11 de febrer de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:367).

15. Generació d'informació. En els plets sobre RPA es produeix normalment informació valuosa sobre les mesures de cura que les administracions implicades podien i, si escau, havien d'haver pres a fi d'evitar els danys en qüestió. Aquesta informació la poden aprofitar les persones implicades potencialment en casos similars a fi de prendre precaucions adequades.

2. EVOLUCIÓ HISTÒRICA

16. Durant el **segle XIX**, l'Administració quedava obligada a reparar "a títol d'equitat" danys causats **sense culpa** per raons de l'interès general. A més, hi va haver una sèrie gens menyspreable de casos en els quals la jurisprudència va acceptar que l'Estat havia incorregut en responsabilitat civil **per culpa**.

17. Es van indemnitzar sense fonament en la culpa, per exemple, pèrdues causades per l'abolició del delme als qui haguessin adquirit a títol onerós participacions en aquest tribut; perjudicis soferts per combatre en guerres o fer pràctiques militars; danys derivats d'executar obres públiques, enderrocar edificacions o nacionalitzar empreses (MEDINA, 2022). La jurisprudència va obligar l'Administració a reparar en concepte de responsabilitat per culpa, per exemple, pèrdues causades per l'enderrocament com a ruïnoses de finques en bon estat de conservació (SSTS de 15 de juny i 2 d'octubre de 1877), la revocació de llicències d'obres atorgades il·legalment amb falta municipal (Reial ordre de 15 de juliol de 1878) o la confiscació indeguda de finques (Reial decret sentència de 20 de maig de 1885). Aprovat el Codi civil de 1889 (CC), els articles 1902 (responsabilitat per fet propi) i 1903 (responsabilitat per fet aliè) podien fonamentar l'obligació de l'Administració d'indemnitzar els danys derivats de la culpa funcionarial o del mal funcionament dels serveis públics, la qual cosa de fet es va declarar en algun cas (p. ex. STS de 17 de desembre de 1902).

18. No obstant això, es va acabar establint una mena d'**immunitat patrimonial de l'Administració**. En primer lloc, es rebutjava, en general, la compensació de danys a títol d'equitat en absència de previsions legislatives que l'establissin específicament, sota la consideració que només l'incompliment d'obligacions preestablertes i la culpa podien fundar la responsabilitat. En segon lloc, el Tribunal Suprem va elaborar durant els últims anys del mil vuit-cents una **jurisprudència contrària a la responsabilitat civil** de l'Administració, fins i tot davant accions clarament culposes o negligents.

19. Un exemple eloqüent del primer punt que s'ha esmentat és el cas resolt pel Reial decret sentència de 14 de desembre de 1859. No es discutia que el reclamant va sofrir danys: "á consecuencia del incendio ocurrido en una finca de su propiedad con motivo de la Orden dada por el Comandante general del Maestrazgo, estableciendo un riguroso bloqueo para destruir la facción que recorría el país". No obstant això, el Consell d'Estat va considerar improcedent la indemnització sol·licitada, perquè: "no se funda en ninguna obligación contraída explícitamente por el Gobierno; y aun cuando se supusiera fundada en la implícita, que según el interesado tiene de resarcir los perjuicios causados por las medidas adoptadas por sus delegados en interés común, no es posible concurrir con los fondos públicos á semejantes indemnizaciones sin que así se ordene por una disposición legislativa".

20. Respecte del segon punt, el Tribunal Suprem va limitar la responsabilitat per culpa de l'Administració als danys ocasionats per un "agent especial" (art. 1903.II CC), concebut com aquell que "rep un mandat o comissió concreta i determinada, aliena a l'exercici del seu càrrec si és funcionari públic". Tot això, sota la consideració que només en aquest cas: "cabe presumir en el Estado la culpa o negligencia, que es la base generadora de esta clase de obligaciones" (Sentència de 18 de maig de 1904). Es rebutjaven, així, tant la responsabilitat civil de l'Estat per fet propi *ex* article 1902 CC com la responsabilitat civil per l'acció del funcionari comú *ex* art. 1903 CC.

21. Aquesta situació va començar a canviar durant la segona meitat del segle XX. En línia amb el que es preveu en la Constitució de 1931 (art. 41) i la Llei municipal de 1935 (art. 209), la Llei de règim local de 1950 va disposar que els ens locals respondrien directament: "cuando los daños [hubiesen] sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad local, sin culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus Autoridades, funcionarios o agentes" (art. 406.1.2n); i subsidiàriament: "cuando los daños [hubiesen] sido causados por culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus Autoridades, funcionarios o agentes en el ejercicio de su cargo" (art. 409).

22. Això no obstant, la **fita fonamental** la constitueix l'article 121 de la Llei d'expropiació forçosa, de 16 de desembre de 1954 (LEF), que va establir: "dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (…)".

23. Aquesta clàusula general la recullen després, gairebé en els mateixos termes, els articles 40.1 del text refós de la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat, aprovat per Decret de 26 de juliol de 1957 (LRJAE); 106.2 de la Constitució espanyola de 1978 (CE); 139.1 de la Llei 30/1992, de 30 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC); i 32.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP).

3. CARACTERÍSTIQUES DEL RÈGIM VIGENT

24. Actualment, els aspectes substantius de la RPA es regulen en la LRJSP (art. 32-37); i els procedimentals, en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú (LPAC) (art. 24.1.II, 35.1 *h*), 61.4, 65, 67, 81, 82.5, 91, 92, 96.4 i 114.4). S'ha dit que aquestes dues lleis estableixen un **sistema unitari de responsabilitat directa i objectiva**. Aquesta caracterització general s'ha d'explicar i matisar.

25. El règim de la RPA és **unitari**, ja que s'estableix mitjançant legislació estatal general aprovada a l'empara de l'article 149.1.18 CE i és aplicable, en principi, a totes les administracions públiques i a totes les víctimes respecte de qualsevol dany en qualssevol sectors o activitats. Ara bé, alguns supòsits de RPA tenen una **regulació específica** que contenen altres textos legislatius.

26. Per exemple, la RPA en l'àmbit urbanístic (art. 48 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana [TRLSRU]), la reparació dels danys derivats d'actes delictius (art. 120 i 121 del Codi penal de 1995 [CP]) o causats pel funcionament de l'Administració de Justícia (art. 292-296 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial [LOPJ]), o per l'execució o inexecució de sentències contencioses administratives (art. 108.3 i 105.2 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa [LJCA]).

27. La responsabilitat patrimonial és **directa** en el sentit que, dels danys causats pels servidors públics en l'acompliment de les seves funcions, en responen directament i exclusivament les administracions al servei de les quals es troben (art. 36.1 LRJSP i 296.1 LOPJ), sense perjudici que, després, aquestes administracions els puguin exigir la indemnització satisfeta a les víctimes (*infra* § 32.141-144). Els perjudicats no es poden dirigir contra els agents que van causar immediatament els danys. Només tenen la possibilitat de reclamar contra l'Administració corresponent.

28. La responsabilitat (vicària) de l'Administració té diversos **avantatges** i algun inconvenient en comparació amb la responsabilitat (personal) dels seus agents. Quant a les primeres: 1*a*) Redueix el risc que el responsable sigui insolvent i, per tant, que la responsabilitat no pugui complir efectivament les funcions de prevenció i assegurança, perquè la solvència econòmica de l'Administració sol ser molt superior a la del personal al seu servei. 2*a*) Redueix els costos d'identificar els individus causants del dany, precisar si van actuar negligentment i exigir-los responsabilitat. Comunament, a les víctimes els resulta més fàcil identificar l'organització pública en el si de la qual s'ha produït un dany i litigar contra aquesta que fer el mateix contra aquests individus (es pot pensar, per exemple, en un accident producte d'un clot a la calçada). A més, aquesta organització està més ben situada que les víctimes i que els tribunals per identificar els causants del dany, jutjar-ne l'actuació i adoptar mesures tendents a prevenir danys anàlegs futurs. 3*a*) A l'Administració li costa menys que als seus agents suportar el risc d'haver de rescabalar el dany causat, en la mesura en què la seva capacitat econòmica és pràcticament sempre superior; i la seva aversió al risc, menor. La responsabilitat vicària de l'Administració presenta l'**inconvenient** que afebleix els incentius que els agents públics tenen per prevenir danys. Aquest problema és més greu i fa més desaconsellable aquesta responsabilitat com més difícil resulti a l'Administració observar, controlar i dirigir la conducta dels seus agents.

29. També aquesta regla té **excepcions**. L'article 121 CP estableix, per als casos en què les víctimes d'un delicte exerceixin l'acció de responsabilitat civil en un procés penal, que les administracions públiques responen subsidiàriament dels danys causats pels responsables penalment quan siguin autoritats, agents, contractistes seus o funcionaris públics i la lesió sigui conseqüència directa del funcionament dels serveis públics que se'ls han confiat. L'article 120 CP disposa que, en determinats supòsits, són responsables civilment, en defecte dels que ho siguin criminalment, certes "persones naturals o

jurídiques", entre les quals la jurisprudència penal ha entès compreses les entitats públiques (SURROCA, 2016).

30. Quant a la caracterització de la RPA com a **objectiva**, és veritat que la clàusula general de RPA, a diferència de l'article 1902 CC, no pivota al voltant de la culpa. Des de fa dècades la jurisprudència afirma per això que la legislació espanyola consagra la responsabilitat patrimonial objectiva de les administracions públiques. No obstant això, en la pràctica, per sobre de les aparences, ha aplicat i continua aplicant aquí una **regla general de responsabilitat per negligència.** I hi ha raons per entendre *de lege lata* que el sistema estableix positivament la regla esmentada. Ho explicarem amb deteniment més endavant (*infra* § 32.77-88).

4. REQUISITS

4.1. El dany

31. Un dany és una **pèrdua de benestar** o, dit amb altres paraules, el menyscabament d'un bé dels que integren el patrimoni de la persona, entesa la paraula "patrimoni" en un sentit ampli, comprensiu de tots els mitjans a través dels quals algú pot satisfer les seves necessitats, de qualsevol naturalesa (pecuniària, corporal, material, immaterial, etc.) que siguin. A diferència de la responsabilitat penal, que pot néixer sense dany, però no sense culpa, la responsabilitat civil pot sorgir sense culpa, però no sense dany.

32. Es pot pensar en l'**agent de policia** que, aplicant rigorosament el protocol i les seves exigències de proporcionalitat, causa danys patrimonials en un establiment a fi d'arrestar un delinqüent perillós. Com que hi ha dany, hi ha RPA per sacrifici especial. Ara bé, en absència de culpa, no hi ha responsabilitat disciplinària o sancionadora. Certament, la culpa és i ha de ser un criteri fonamental per establir la responsabilitat patrimonial en la majoria dels casos (*infra* § 32.7788). No obstant això, el que mai succeeix és que s'afirmi la RPA en absència de dany, com sí que passa en l'exercici del *ius puniendi* estatal (p. ex. quan es castiga la temptativa frustrada d'homicidi).

33. El legislador ha establert que els danys causats per les administracions públiques, per desencadenar responsabilitat patrimonial, han de ser efectius, avaluables econòmicament, individualitzats en relació amb una persona o grup de persones (art. 32.2 LRJSP) i antijurídics, perquè la víctima no té el deure jurídic de suportar-los d'acord amb la llei (art. 32.1 i 34.1 LRJSP). Examinem cadascun d'aquests **requisits**.

34. El requisit de l'**efectivitat** significa que no són indemnitzables els danys hipotètics o eventuals, que es podrien produir, però que no s'han produït ni és segur que s'hagin de produir. La mera exposició al risc de sofrir un dany no fa sorgir la RPA, sense perjudici que aquesta exposició pugui causar per si mateixa un dany d'índole psicològica indemnitzable. Ara bé, el perjudici efectiu pot ser tant **actual** com **futur**. En particular, tan indemnitzable és el lucre cessant passat (el que la víctima hauria obtingut versemblantment abans de la liquidació administrativa o judicial) com el lucre cessant futur (el que el perjudicat hauria obtingut normalment després, en absència de la lesió).

35. Un exemple d'**exposició al risc sense dany efectiu**: l'Administració sanitària no incorre en responsabilitat pel fet que un metge hagi incrementat la probabilitat que un pacient sofreixi càncer en exposar-ho negligentment a radiació, si la patologia no s'ha desenvolupat encara. Quant al **dany futur efectiu**, es pot pensar en una pianista que l'any passat va sofrir l'amputació d'una mà a conseqüència d'una negligència mèdica. A l'efecte de la RPA, els guanys que hauria obtingut raonablement durant els anys següents si no hagués patit l'amputació són una pèrdua tan efectiva com la de l'extremitat.

36. El requisit de l'**avaluabilitat econòmica** tenia sentit dins del règim establert en la LEF de 1954, conforme al qual només mereixia compensació la "lesión que los particulares [sufriesen] en los bienes y derechos a que esta Ley se [refería]" (art. 121); és a dir, els danys "econòmics" o "patrimonials" (art. 1 i 4). Per aquest motiu, el dany indemnitzable ha de ser avaluable econòmicament, en el sentit que es pugui quantificar objectivament a partir de valoracions de mercat (art. 122.1). No obstant això, aquesta limitació va desaparèixer per sempre en la LRJAE de 1957, que va reiterar aquesta clàusula general i, no obstant això, va precisar que les víctimes podien ser indemnitzades de tota lesió que sofrissin en "qualsevol dels seus béns i drets" (art. 40.1), inclosos, per tant, els de caràcter no patrimonial, la qual cosa va ser, així, reconeguda per la jurisprudència. D'aquesta manera, el requisit de l'avaluabilitat econòmica, malgrat que continua apareixent en la LRJSP, manca avui de tota significació pràctica.

37. El **cas d'una parella** a Granada (conegut com el de "los novios de Granada") és l'emblemàtic quant al reconeixement judicial del dany moral. Una parella passejava per davant d'un psiquiàtric quan, sobtadament, un malalt mental que intentava suïcidar-se va caure sobre el xicot i li va provocar la mort. L'Audiència Territorial de Granada va ordenar reparar els danys morals que havien patit la noia i els pares del mort, en una sentència que, després, va confirmar el Tribunal Suprem (STS, Sala 3a, de 12 de març de 1975).

38. La LRJSP, igual que les predecessores, exigeix que el dany sigui **individualitzat** en relació amb una persona o grup de persones. Aquest requisit ha d'operar principalment respecte de la responsabilitat per "funcionament normal" dels serveis públics, basada en el sacrifici especial. La imposició legítima de càrregues generals (la justificació de les quals rau en el fet que reporta més beneficis que perjudicis al conjunt de la comunitat) no genera responsabilitat objectiva.

39. Resultaria absurd que un perjudici que ha sofert la **generalitat dels ciutadans** fos rescabalat per l'Estat, perquè serien aquests mateixos ciutadans els que, a través del sistema tributari, haurien de sufragar no tan sols el pagament de les indemnitzacions corresponents, sinó també el cost dels procediments que caldria tramitar per depurar la RPA. L'absurditat s'accentua quan la imposició deliberada d'aquest perjudici ha permès aconseguir un benefici superior per a tota la ciutadania. El problema és com interpretar aquest requisit en la pràctica. És difícil que una actuació administrativa perjudiqui o beneficiï tots els ciutadans igualment. El que és normal és que aquí hi hagi diferències entre ells. Ara bé, d'altra banda, no sembla raonable incórrer en els enormes costos —p. ex. de procediment— que comporta rescabalar danys de generalitat molt elevada. Es desprèn de la STC 148/2021 (FJ 11 c), en relació amb la inconstitucionalitat del "confinament domiciliari" decretat per lluitar contra la COVID-19 i que vam patir, en un grau més o menys alt, pràcticament tots els residents a Espanya. En aquesta línia, vegeu la STS de 31 d'octubre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4431), que nega la responsabilitat de l'Administració pels danys derivats del tancament d'un hotel imposat en virtut del primer estat d'alarma decretat en ocasió de la COVID-19.

40. Els articles 32.1 i 34.1 LRJSP disposen que no generen la RPA els danys que la víctima té el deure de suportar d'acord amb la llei, és a dir, els danys que no són

antijurídics. Amb aquesta clàusula general indeterminada, la legislació estatal, en primer lloc, deixa assentat que hi ha supòsits en els quals l'Administració no respon, a pesar que el mal causat compleix els requisits restants per ser indemnitzable i, en segon lloc, remet la determinació d'aquests supòsits a altres normes jurídiques.

41. Alguns d'aquests supòsits en els quals la víctima no té dret a ser indemnitzada els han previst inequívocament normes de rang legal. Es pot pensar, per exemple, en les lleis que atorguen a l'Administració la potestat de recaptar tributs o imposar sancions. Altres supòsits es poden deduir de disposicions legals que no preveuen específicament la possibilitat que l'Administració imposi aquest deure de suportar. Cal entendre, per exemple, que algunes **causes de justificació** regulades en el dret penal poden servir en l'àmbit de la RPA per excloure l'antijuridicitat. El dany causat en legítima defensa (art. 20.5 CP) per un agent de policia en defensar-se d'un criminal no és antijurídic ni, per tant, genera l'obligació d'indemnitzar (malgrat que en aquest cas l'exoneració es pot fonamentar també en la culpa exclusiva de la víctima).

42. Algun autor ha sostingut que de la literalitat dels articles 32.1 i 34.1 LRJSP: "resulta de manera clara y evidente una reserva de ley en materia de antijuridicidad del resultado lesivo causado por la Administración". Aquest deure només existeix "si el Parlamento establece de manera expresa una carga general, y obliga al lesionado a soportar con su propio patrimonio el resultado lesivo de la actividad administrativa" (BLANQUER, 2020: 365). A parer nostre, aquest deure es pot deduir d'altres normes i principis de l'ordenament jurídic.

43. Els tribunals admeten també causes de justificació del dany **no previstes específicament en lleis**. Pot servir l'exemple de l'arrelada pauta jurisprudencial segons la qual el dany moral inequívoc que algú pateix per la mort del seu germà no és indemnitzable si el mort deixa un cònjuge vidu, fills o ascendents, perquè es vol concentrar la indemnització en el nucli familiar estricte.

44. En la pràctica judicial, **el requisit de l'antijuridicitat amaga sovint el de la negligència**. Si l'Administració va adoptar les mesures de cura exigibles, la víctima té el "deure de suportar" el mal sofert, que no seria "antijurídic". Es tracta, no obstant això, de requisits diferents que no s'haurien de confondre.

45. Aquest és el criteri observat, per exemple, en l'àmbit de la responsabilitat patrimonial sanitària: si el metge va complir l'anomenada ***lex artis ad hoc***, és a dir, si va actuar correctament, els òrgans judicials solen afirmar que els danys resultants no són antijurídics (STS de 10 de desembre de 2008, ECLI:ES:TS:2008:6820). Un criteri similar s'aplica als danys causats per actes administratius il·legals (p. ex. autorització denegada incorrectament). Conformement a l'anomenada "doctrina del marge de tolerància", la RPA queda exclosa quan l'**acte administratiu il·lícit** és el resultat d'una aplicació raonable i raonada de l'ordenament jurídic (STS de 20 de febrer de 2012, ECLI:ES:TS:2012:1221).

4.2. El funcionament dels serveis públics

46. Un cop produït el dany, perquè hi hagi RPA cal que la conducta o el fet que el va causar sigui **imputable a l'Administració**. Si és així, l'Administració ha de respondre directament pel fet propi, com a autora de l'acte lesiu; i el particular no pot en cap cas dirigir-se contra l'empleat públic intervinent, llevat que en la via penal en reclami la responsabilitat civil *ex delicto* (art. 120-121 CP). Si, en canvi, el fet lesiu no es pot imputar a l'Administració, la responsabilitat s'ha de dirimir amb subjecció a les normes del dret privat i és només, si escau, la de la persona física que va propiciar el dany; mai de l'Administració.

47. Sobre això, l'article 32 LRJSP es limita a establir que un fet lesiu pot generar responsabilitat patrimonial si es produeix com a conseqüència del "funcionament dels serveis públics". S'ha dit que aquest concepte s'ha d'interpretar en un sentit amplíssim, com a sinònim de **qualsevol tipus d'activitat de les administracions públiques**, incloent-hi la que es desenvolupa conformement al dret privat (interpretació que corrobora l'art. 35 LRJSP). El problema és que la norma no aclareix mínimament en quines condicions un fet o conducta es pot considerar imputable a una administració determinada.

48. Conformement a una interpretació teleològica i sistemàtica dels articles 32.9 i 36 LRJSP; 196 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP); 121 CP, i 1903.V CC, cal entendre que són imputables a una administració les conductes —accions o omissions— dutes a terme per les persones integrades en la seva organització en l'acompliment de les seves funcions o per altres persones sota la direcció d'aquesta (MIR, 2000). En realitat, el criteri determinant és aquest últim: **la circumstància que l'Administració pugui observar, dirigir i controlar de manera prou estreta l'activitat considerada**.

49. Com ja hem vist, només en aquest cas resulta oportuna la responsabilitat vicària de l'Administració, perquè només aleshores es pot mantenir en un nivell acceptable el risc que els subjectes que fan l'activitat en qüestió no prenguin les precaucions degudes en atenció al fet que, en principi, no respondran dels danys resultants (*supra* § 32.28). Així, per exemple, els danys causats per notaris i registradors de la propietat en l'exercici —independent i sense sotmetiment al poder de direcció de l'Administració— de les seves funcions públiques no donen lloc a RPA (vegeu els art. 296-312 de la Llei hipotecària, i PARRA, 2007). En canvi, el Tribunal Suprem considera que l'Administració sí que respon dels danys causats pels membres de les forces i cossos de seguretat en usar **armes de foc** reglamentàries fora de servei. Ara bé, cal fer notar que la raó per la qual s'imputa aquest dany a l'Administració és que permet a aquests agents que portin aquestes armes fora de servei, de manera que es crea un risc anormal per a la vida i integritat física de les persones del qual ha de respondre (objectivament) en el cas que es materialitzi (SSTS de 31 de desembre de 2001, ECLI:ES:TS:2001:10456; i 8 de febrer de 2005, ECLI:ES:TS:2005:721).

50. El règim de responsabilitat pels danys causats a tercers en ocasió de l'execució de **contractes públics** s'ajusta al criteri exposat (*supra* § 19.126-127). D'acord amb la LRJSP (art. 36.9) i la LCSP (art. 196), el contractista és l'obligat a indemnitzar, llevat que el dany sigui conseqüència immediata i directa d'una ordre de l'Administració o derivi de vicis del projecte elaborat per aquesta, i en aquest cas aquesta és la que incorre en responsabilitat. Aquesta regla estava ja formulada amb poques variacions

en la LEF 1954 (art. 121.2), el Reglament de serveis de les corporacions locals de 1955 (RSCL, art. 128.13a) i les anteriors lleis reguladores de la contractació pública.

51. Aquest criteri domina en la jurisprudència (per totes, SSTS de 30 d'abril de 2001, ECLI:ES:TS:2001:3572, i de 25 d'octubre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:4625). No obstant això, el Tribunal Suprem ha aplicat a vegades una **regla oposada,** conforme a la qual l'Administració contractant respon sempre i, si escau, ha d'exercir l'acció d'exigir aquesta responsabilitat al contractista. La sentència emblemàtica que exposa aquesta doctrina discutible és la STS de 5 de maig de 1989, ECLI:ES:TS:1989:2879.

4.3. El nexe causal

4.3.1. La causalitat i la seva prova

52. L'article 32.1 LCSP exigeix que la lesió sigui "conseqüència del funcionament dels serveis públics", és a dir, condiciona la responsabilitat patrimonial a l'existència d'un **nexe causal** entre el fet imputable a l'Administració i el dany. Es diu que hi ha causalitat quan, representat idealment el curs dels esdeveniments, com si no hi hagués intervingut la conducta examinada, resulta que el dany no s'hauria produït (teoria de la *conditio sine qua non*). Quan el fet és l'omissió d'una conducta deguda, la determinació de si hi va haver nexe causal obliga a figurar-se què hauria ocorregut si no hagués faltat l'acció positiva omesa. La **supressió mental** del fet jutjat (mètode de l'eliminació) és, en realitat, en aquests casos, l'**agregació mental** de la conducta deguda (mètode de la substitució).

53. Es pot pensar en el pacient d'un hospital públic que mor després de patir un **error de diagnòstic**. Per establir la relació causal entre la defunció i l'error cal assegurar que, en les circumstàncies del cas, el metge estava obligat a diagnosticar adequadament la patologia (conducta deguda) i que, si ho hagués fet (és a dir, amb la conducta omesa), la víctima s'hauria curat (causalitat omissiva).

54. La determinació del nexe causal consisteix, més precisament, a suprimir (o agregar) mentalment el fet considerat (o la conducta deguda) i "comprovar" conformement a la sana crítica o lògica inductiva si el dany es produeix o desapareix. En aquest segon cas, cal concloure que existeix una relació de causalitat. El problema és que, en la realitat, pràcticament mai no es pot afirmar amb absoluta certesa que el dany hauria desaparegut o s'hauria produït igualment. Tan sols és possible estimar una probabilitat que això hagués succeït. Per aquest motiu, tradicionalment, s'afirma o nega la connexió causal segons si la probabilitat estimada supera un llindar més o menys exigent i, en cas de dubte, en funció que la regla de tancament (l'anomenada "càrrega probatòria") afavoreixi l'Administració demandada o la víctima demandant. El llindar o estàndard de prova establert amb caràcter general és el de la "**certesa raonable" o "probabilitat preponderant**", conforme al qual la causalitat es considera provada si la seva existència és més versemblant que la no-existència. Si hi hagués dubtes entorn de si la probabilitat causal supera aquest llindar, la regla de tancament establerta amb caràcter general afavoreix l'Administració (art. 217.2 LEC), llevat que sigui la que està en millors condicions per provar-ho perquè li resulta més fàcil

produir i aportar al procés informació sobre la concurrència del nexe causal (art. 217.7 LEC; STS de 17 de maig de 2006, ECLI:ES:TS:2006:3266).

55. Per exemple, en el cas de **diagnòstic incorrecte** exposat *supra* § 32.53, si la probabilitat de curació amb el tractament correcte és baixa, no es pot establir el nexe causal ni, fet i fet, la responsabilitat patrimonial. Si aquesta probabilitat és alta, es pot establir la conclusió contrària. Si hi ha dubtes sobre si la probabilitat causal supera el llindar de la certesa raonable, per tal com és l'Administració la que està en millors condicions per provar-ho, es pot afirmar la connexió causal i la responsabilitat.

56. En alguns casos, l'ordenament jurídic rebutja que, davant el dubte, s'hagi d'aplicar un estàndard de certitud i una regla de tancament per afirmar o negar la causalitat i tota la responsabilitat. Enfront de la lògica binària de "tot o gens" que resulta d'aquestes normes, estableix una regla de "**responsabilitat proporcional**" en virtut del qual totes dues parts han de compartir el cost del dany: la víctima obté una indemnització "parcial", que resulta de ponderar o multiplicar el valor total del dany per la probabilitat estimada que l'Administració l'hagi causat. Aquesta indemnització reflecteix, així, els dubtes entorn de la veritat del nexe causal derivats d'un judici de valoració probatòria que no ofereix resultats concloents ni en un sentit ni en l'altre. Aquesta solució ha prosperat en l'àmbit de la responsabilitat patrimonial sanitària.

57. En el cas de diagnòstic incorrecte exposat *supra* § 32.53, si la probabilitat de curació no és negligible, però el jutjador no sap si s'arriba al llindar de la certesa raonable, la regla de responsabilitat proporcional justificaria que l'Administració indemnitzés només en part el dany moral que pateixen els propparents de la persona morta.

58. Tradicionalment, els tribunals han interpretat que el règim binari de tot o res és l'única solució admissible al problema de la incertesa causal; és a dir, que, davant el dubte, no queda més remei que afirmar o rebutjar l'existència del nexe causal. No obstant això, la veritat és que han aplicat materialment la regla de responsabilitat proporcional a través d'un artifici: la **doctrina de la pèrdua d'oportunitat**. Consisteix a dir que la culpa o infracció de la *lex artis* va sacrificar l'oportunitat d'obtenir un bé o evitar un menyscapte, com si aquesta oportunitat fos una cosa en si mateixa la pèrdua de la qual configura un dany emergent de causalitat segura diferenciable del perjudici real de causalitat incerta (p. ex. STS de 25 de setembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3935). En l'actualitat, hi ha sentències del Tribunal Suprem que apliquen clarament la regla de responsabilitat proporcional, que anomenen "imputació probabilística": SSTS (Civil) de 16 de gener de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:279), 19 de febrer de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:576) i 20 de gener de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:99), i (Contenciós Administratiu) de 20 de març de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:1096).

59. Aquesta última sentència va abordar un cas de retard en el diagnòstic i tractament adequat d'una patologia cerebral, sense haver-hi certesa sobre si, en absència de mala praxi, la víctima hauria evitat una sèrie rellevant de seqüeles (hemiparèsia dreta greu, afàsia mixta, paràlisi del nervi facial, pèrdua de camp visual esquerre, parestèsies de parts acres, depressió reactiva). El Tribunal Superior de Justícia de València havia reconegut el dret de la víctima a ser indemnitzada en concepte de pèrdua d'oportunitat. El Tribunal Suprem ho va confirmar, si bé va fer precisions addicionals d'interès a fi de motivar adequadament la RPA. Va assenyalar primer: "la doctrina de la pérdida de oportunidad existe en aquellos supuestos en los que es dudosa la existencia de nexo causal o concurre una evidente incertidumbre sobre la misma", i que consisteix en una "una regla de imputación causal alternativa a la tradicional resultante de las cláusulas generales de responsabilidad", és a dir, un "régimen especial de imputación probabilística". Conforme a aquest criteri, és procedent indemnitzar en funció de la probabilitat causal: "según el grado de probabilidad que se estime concurrente en cada caso resultará procedente una cuantía u otra, más cercana evidentemente en determinados supuestos a la de la completa indemnidad, si se consideran que son muchas las posibilidades de curación si no se hubiese producido la perdida de oportunidad y más lejana, si se consideran en cambio remotas tales posibilidades […]. En resumen, se indemniza siempre por el daño causado al estado de salud del paciente. Pero con la doctrina de la pérdida de oportunidad

dicha indemnización es solo parcial por falta de probabilidad suficiente para tener por cierto el nexo causal".

60. L'aplicació de la regla de **responsabilitat proporcional** s'ha justificat a partir del principi d'igualtat i per raons d'eficiència (MEDINA, 2007 i 2018). Sobre aquest últim punt, s'ha assenyalat que, si la probabilitat acreditada en judici que l'Administració ha causat certs danys queda sistemàticament per sota del llindar de certesa, la responsabilitat proporcional dona a l'Administració millors incentius per actuar diligentment que el sistema binari tradicional. Suposem, per exemple, que aquesta probabilitat és sempre del 40 %, que l'Administració ha causat realment el dany el 40 % de les vegades, i que el llindar aplicable en tots els casos es correspon amb el 50 %. En aquest escenari, conforme a la regla del tot o res, l'Administració no en respondria mai, la qual cosa segurament minaria els seus incentius per prendre les mesures de cura degudes. D'acord amb la regla de la responsabilitat proporcional, per contra, la seva responsabilitat esperada seria, en principi, igual als danys esperats derivats de la seva activitat, la qual cosa normalment la induiria a seguir un nivell adequat de precaució.

4.3.2. Causalitat adequada i criteris funcionalment equivalents

61. Hi ha supòsits en els quals la prova de la causalitat no presenta dificultats i, tanmateix, l'Administració per això no ha de respondre, malgrat que hi hagi culpa i malgrat que es donin els requisits restants. Dit d'una altra manera: **la causalitat demostrada** (*conditio sine qua non*) **pot ser insuficient jurídicament** per imputar causalment el dany resultant del funcionament dels serveis públics. Es pot pensar en els casos següents.

62. El senyor López està internat en un hospital públic per una malaltia cardíaca. El metge se salta el protocol i, malgrat que el seu quadre clínic aconsella mantenir l'internament, cursa l'alta. En sortir de l'hospital, el senyor López travessa el carrer i l'atropella un vehicle que circulava a tota velocitat. En aquest cas, hi ha culpa mèdica i és segur que, sense aquesta culpa, el pacient hauria estat al seu llit hospitalari mentre el vehicle circulava massa ràpid. No obstant això, no sembla que l'Administració sanitària hagi de respondre per això.

63. Un lladre de baixa categoria ingressa a la presó per complir una condemna de tres anys i mig. Al cap de pocs dies, escapa per la negligència d'un funcionari de presons, que oblidar tancar la cel·la. Tres anys després, el penat, que segueix en llibertat, assassina una parella. En aquest cas, hi ha culpa de l'Administració i és segur que, sense aquesta culpa, el criminal hauria seguit entre reixes i sense possibilitat de cometre el doble assassinat. No obstant això, és si més no dubtós que l'Administració penitenciària hagi d'indemnitzar els propparents de les persones mortes pel dany moral resultant.

64. Supòsits com aquests posen en relleu que, entre els infinits factors que componen la cadena causal que condueix a un dany, el que proporciona l'Administració pot ser, des de la perspectiva de la RPA, molt menys important que d'altres i, en conseqüència, que hi pot haver raons per no atribuir-li jurídicament a l'Administració el resultat lesiu. A fi d'aïllar aquestes raons, es maneja la **teoria de l'adequació**, conforme a la qual la causalitat només pot ser rellevant a l'efecte de la responsabilitat patrimonial si resulta "normalment idònia" per generar danys com l'esdevingut, tenint en compte les circumstàncies del cas (p. ex. STS de 28 de novembre de 1998, ECLI:ES:TS:1998:7123).

65. Partint de la doctrina penal i civil, la Sala 1a del Tribunal Suprem (p. ex. STS de 28 de juny de 2022, ECLI:ES:TS:2022:2671) i alguns administrativistes (BELADIEZ, 1997; MIR, 2000) han proposat criteris addicionals, com el del **fi de protecció de la norma** i el d'**increment del risc**. D'acord amb el primer, un dany no es pot imputar a una conducta culposa si la norma de cura infringida concretament

no estava orientada específicament a evitar perjudicis com el que s'ha produït. Segons el segon, el mal és imputable a l'Administració tan sols si el funcionament dels serveis públics va incrementar significativament el risc que el resultat danyós es produís i aquest risc es va acabar materialitzant en aquest resultat. Des de la perspectiva de la prevenció, el criteri clau és, possiblement, aquest últim: només té sentit obligar una persona a rescabalar els danys derivats d'una manca de cura quan aquesta persona, en el moment en què va tenir lloc, va incrementar el risc que es produís el resultat danyós concret materialitzat finalment. I només si hagués merescut la pena adoptar la mesura de cura en qüestió per prevenir específicament aquest resultat.

66. En l'exemple proposat *supra* § 32.62, caldria raonar que les altes indegudes no generen normalment atropellaments (criteri de l'adequació causal), que el protocol mèdic incomplert no pretenia evitar accidents de circulació (criteri del fi de protecció de la norma), o que la culpa professional va incrementar el risc de mort associada a la malaltia diagnosticada, però de cap manera el de ser atropellat per un vehicle de motor (criteri de l'increment del risc). En el cas següent (*supra* § 32.63), caldria argumentar que facilitar, per negligència, la fugida d'un lladre de baixa categoria no és normalment causa d'un brutal assassinat com el que es va esdevenir, o que la finalitat que justifica mantenir a la presó un penat no és impedir que delinqueixi mentre compleix la condemna, sinó dissuadir la gent en general de cometre delictes similars als que la van motivar (DOMÉNECH, 2024). Vegeu, en sentit contrari, les SSTS de 16 de desembre de 1997 (ECLI:ES:TS:1997:7725) i 18 de maig de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:3137), que declaren la RPA per danys derivats d'accions delictives dutes a terme per condemnats que havien escapat o mentre gaudien d'un benefici penitenciari.

67. Finalment, cal tenir en compte que és freqüent que els tribunals —després d'afirmar que la RPA té sempre i en tot cas caràcter objectiu— apliquin una regla de responsabilitat per negligència, però sense dir-ho explícitament, i a aquest efecte fan servir diversos artificis (*supra* § 32.44-45, *infra* § 32.83-86). Un consisteix a ocultar la culpa sota la "màscara" del nexe causal. Si l'Administració va adoptar les mesures de precaució degudes, es declara que el dany no va ser causat pel funcionament dels serveis públics (STS de 19 de juny de 1998, ECLI:ES:TS:1998:8602).

4.3.3. Concurrència de causes

68. Segons el que acabem de veure, sempre que l'Administració causa un dany ho fa al costat d'una infinitat de factors, és a dir, de fets sense els quals no s'hauria produït el resultat lesiu (condicions *sine quibus non*). El sistema de RPA estableix diverses regles de moderació o distribució de la indemnització que prenen en consideració l'existència de **factors naturals o humans concurrents** en la causació del mal:

69. Si la **mateixa víctima** va contribuir rellevantment a causar el seu propi dany, la indemnització deguda en concepte de RPA s'ha de moderar en funció de l'abast de la seva aportació causal (p. ex. SSTS de 15 de març de 2005, ECLI:ES:TS:2005:1621; i 2 de desembre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:5327), llevat que es pugui establir que el dany és, en realitat, exclusivament imputable a aquesta persona, i en aquest cas s'ha d'exonerar l'Administració. Alguns preceptes legals exclouen categòricament la RPA "si existeix dol, culpa o negligència greus imputables al perjudicat" (art. 48 TRLSRU) o si l'esdeveniment danyós té "per causa la conducta dolosa o culposa del perjudicat" (art. 295 LOPJ).

70. Per al cas que els subjectes als quals resulta atribuïble el dany siguin **administracions públiques**, la LRJSP estableix com a regla general la responsabilitat solidària

(art. 33). Certament, exigeix que el mal resultant derivi de "fórmules conjuntes d'actuació", però la jurisprudència interpreta aquest concepte amb notable flexibilitat, incloent-hi pràcticament tots els supòsits imaginables de concurrència coordinada, en nom de la seguretat jurídica i per facilitar l'exercici de l'acció rescabalatòria per part la víctima (STS de 15 de novembre de 1993, rec. 5403/1990; no obstant això, hi ha sentències que, inversament, defensen una interpretació rigorosa: per totes, STS de 3 de maig de 1999, ECLI:ES:TS:1999:2985). A més, quan el dany no deriva d'alguna d'aquestes fórmules, la responsabilitat continua sent solidària si no es pot determinar fàcilment la quota que correspon a cadascuna de les administracions implicades, que és el que és freqüent (art. 33.2 LRJSP).

71. Si qui va contribuir a produir el dany no és la víctima, sinó **un tercer que no és Administració**, no hi ha un criteri jurisprudencial clar. Algunes sentències moderen la indemnització, com en els casos de culpa de la víctima (STS de 25 de maig de 2000, ECLI:ES:TS:2000:4234), mentre que d'altres apliquen la regla de la solidaritat, com en els casos de responsabilitat concurrent de diverses administracions públiques (STS de 5 de novembre de 1997, ECLI:ES:TS:1997:6588, respecte de la mort d'un reclús causada per un altre reclús). Cal pensar que aquesta última regla és la que millor fa compatibles tots els interessos en joc, especialment en els casos en què la víctima difícilment pot saber, abans que es pronunciïn els tribunals, en quina mesura el dany ha estat causat per l'Administració, per un tercer o per tots dos.

72. Si el factor que s'esdevé és un **fet natural o no humà**, no hi ha una doctrina judicial que ho prengui en consideració per minorar la indemnització, com sí que succeeix amb la culpa concurrent de la víctima i, a vegades, amb la intervenció d'un tercer. No obstant això, hi ha una "pràctica no escrita de distribució" (BARRERO, 2009), que a vegades s'explicita.

73. Per exemple, el Consell d'Estat adverteix que certs danys: "se produjeron a resultas de una concurrencia de diversas causas: de una parte, causas de índole natural —caídas de aguas pluviales y movimientos sísmicos—, que pudieron contribuir al deslizamiento de la ladera; de otra, la falta de cuidado exigible por parte de la Administración, que no adoptó las medidas tendentes a asegurar la seguridad de la obra". Això: "obliga a ponderar la gravedad de cada una de las causas concurrentes y, en consecuencia, a moderar responsabilidades" (dictàmens 1406/2006 i 1350/2006).

4.3.4. Força major

74. Si un dels factors que concorre en la producció del dany és un **fet imprevisible o irresistible** que, com a tal, escapa de l'esfera d'actuació de l'Administració, es parla de força major i s'hi ha d'atribuir el dany amb exclusió correlativa de la responsabilitat patrimonial (art. 1105 CC; STS d'11 de juliol de 1995, ECLI:ES:TS:1995:4106). La virtualitat deslliuradora de la força major, que estableixen expressament la CE (106.2) i la LRJSP (art. 32.1), es justifica en termes de justícia i de prevenció. Des d'aquest segon punt de vista, no té gens de sentit fer respondre a l'Administració per un dany que no podia haver evitat (d'això, el que disposa l'art. 34.1 *in fine* LRJSP, que recull l'anomenada clàusula de riscos de desenvolupament).

75. La **força major** pot consistir en un **fet natural** o en un **fet humà**. Per exemple, si la mateixa víctima o un tercer van contribuir decisivament a produir el mal mitjançant comportaments que l'Administració no podia preveure ni evitar, se'ls ha d'imputar a aquests el dany, sense que, en conseqüència, es pugui establir la responsabilitat de l'Administració (STS de 4 de novembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:3999).

76. Un cas d'intervenció de tercers constitutiva de força major: la SAN de 15 d'abril de 2013 (ECLI:ES:AN:2013:1479) va negar la responsabilitat patrimonial d'AENA pels danys derivats del tancament de l'espai aeri provocat per una "vaga salvatge" de controladors aeris, en estimar que aquesta vaga va constituir una situació absolutament imprevisible, excepcional, greu, inevitable i aliena a la planificació pròpia de qualsevol empresa, generada de manera premeditada i voluntària per aquests controladors.

4.4. El problema de la culpa

77. En un règim de **responsabilitat per culpa o negligència**, el causant d'un dany només l'ha de rescabalar si va infringir el deure de tenir la cura exigible. En canvi, sota un règim **responsabilitat objectiva** el causant d'un mal l'ha de rescabalar amb independència que la seva actuació fos diligent o negligent, és a dir, amb independència del nivell de cura que hagi adoptat en dur a terme l'activitat que el va causar.

78. La **culpa o negligència** és la infracció d'un deure de cura. La LRJSP no estableix una clàusula general per determinar quina és la cura exigible a les administracions públiques (a l'estil de la prevista en l'art. 1104 CC per als particulars). El criteri subjacent en moltes sentències és que són exigibles les precaucions els beneficis socials esperats de les quals (consistents en la disminució del risc d'accidents derivada d'adoptar-les, risc que resulta de multiplicar la probabilitat de causar un accident per la magnitud dels danys que aquest produiria) són superiors als seus costos. La STS de 21 de desembre de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:8344), per exemple, declara la responsabilitat d'un ajuntament per les lesions que va patir l'actora en xocar contra una porta de vidre transparent per la qual s'accedia a un edifici municipal. La qüestió subjacent era si l'Administració havia comès una negligència en no senyalitzar la porta amb algun element visible. Els beneficis de senyalitzar-la eren, òbviament, molt superiors als costos.

79. Per il·lustrar la **responsabilitat objectiva,** cal prendre en consideració el cas següent: un cambrer de trenta-set anys es va desplaçar a un centre de salut per rebre la vacuna antigripal i, al cap de deu dies, es va materialitzar un risc del qual no va ser informat: una malaltia molt greu, però infreqüent (entre un i nou casos de cada 10.000 pacients). Es tractava de la síndrome de Guillain–Barré, que li va provocar una disminució funcional del 85 % i va determinar que li concedissin la invalidesa absoluta. El Tribunal Suprem subratlla, en primer terme, que el servei sanitari va funcionar correctament, perquè en aquests casos no hi ha obligació d'informar sobre riscos com el que es va desencadenar: "una informació excessiva dels riscos de la vacunació seria un factor dissuasiu de l'adhesió de la campanya, l'èxit de la qual requereix la màxima cobertura de la població per la vacuna". Destaca, en segon terme, que, malgrat que la vacunació era formalment voluntària i la víctima no estava ni tan sols en cap dels grups de risc per als quals es recomana fortament, no es pot perdre de vista que l'Administració l'ha promoguda i afavorida "en la cerca de l'interès general", sabent que uns pocs patiran reaccions adverses greus. Per això, la "càrrega social" que ha afectat el reclamant "ha de ser compartida pel conjunt de la societat, perquè així ho imposa la consciència social i la justa distribució dels molts beneficis i els aleatoris perjudicis que dimanen de la programació" d'aquestes campanyes. S'estima íntegrament el recurs i s'atorguen els 468.699,42 € que se sol·licitaven (STS de 9 d'octubre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:6645). La STS de 27 de gener de 2026 (ECLI:ES:TS:2026:197) ha confirmat la doctrina d'aquesta sentència, tret del cas de les vacunes contra la COVID-19; les circumstàncies excepcionalíssimes de la pandèmia justificarien que,

per excepció, la reparació de les reaccions adverses greus a la vacuna quedi subjecta a una regla de responsabilitat per negligència (al respecte, críticament, MEDINA, 2026).

80. Una de les innovacions principals de la clàusula general que estableix inicialment l'article 121 LEF va ser admetre la responsabilitat objectiva, denominada literalment **"responsabilitat per funcionament normal"**. Sense necessitat que una llei ho hagués previst específicament, amb el sol suport d'aquesta nova clàusula de RPA, es podia ordenar la reparació de l'anomenat **"sacrifici especial"**, entès com a dany causat deliberadament i lícitament en benefici de l'interès general. A més dels danys vacunals produïts en casos com el que s'ha exposat en el paràgraf anterior, cal assenyalar, a tall d'exemple, els perjudicis personals o patrimonials ocasionats per les forces de seguretat a tercers per combatre proporcionadament una activitat delictiva; o les pèrdues patrimonials d'establiments comercials causades per les obres públiques, quan aquestes obres no produeixen un benefici igualment significatiu que les compensi.

81. La nova responsabilitat per funcionament "normal" canalitzava també l'aplicació de la teoria del **risc específic**, doctrinalment molt elaborada ja en aquell temps i, en certa manera, manifestació de la del sacrifici especial. Es refereix a activitats particularment perilloses, que comporten riscos addicionals al general de la vida, activitats que comporten una potencialitat danyosa extraordinària i susceptible d'actualitzar-se, encara que s'adoptin totes les cauteles degudes. D'acord amb la teoria del risc específic, el legislador, malgrat que sàpiga per endavant que seran molts i freqüents els danys derivats d'aquestes activitats, pot permetre-les i promoure-les en atenció a l'interès general, però protegint les víctimes amb càrrec al patrimoni dels beneficiaris concrets, és a dir, d'aquells subjectes que van desplegar el risc permès i actualitzat al capdavall. Així, es justifica una responsabilitat objectiva basada en el risc especial autoritzat o promogut, que sorgeix, fins i tot, sense culpa o negligència de l'Administració, llevat que el menyscapte provingui d'una força major exògena, estranya al perill desplegat; el cas fortuït o la força major endògena (interna al risc) no té virtualitat exoneradora. Hi ha expressions legislatives concretes d'aquesta responsabilitat objectiva per risc (p. ex. en matèria de circulació de vehicles de motor, navegació aèria o energia nuclear). La jurisprudència administrativa ha basat igualment en el risc la responsabilitat de l'Administració derivada de l'ús d'armes de foc per part d'agents de policia (*supra* § 32.49).

82. Una gran part de la doctrina i la jurisprudència van acabar interpretant no ja que el sistema admet la responsabilitat objectiva per sacrifici especial, sinó que en proscriu en tot cas la subjectiva, com si la culpa no tingués res a veure amb cap cas, és a dir, com si no hi hagués supòsits la regla de responsabilitat dels quals és la basada en l'incompliment d'un deure de cura (**panobjectivisme**). En aquest sentit es van interpretar durant molt temps els preceptes legislatius que, des de 1954, disposaven que els particulars tenen dret a ser indemnitzats per tota lesió que pateixin en els seus béns i drets sempre que aquesta sigui "conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics" (art. 121 LEF, 139.1 LRJPAC i 32.1 LRJSP). Fins i tot el Tribunal Constitucional ha arribat a sostenir que aquest caràcter objectiu ve imposat per l'article 106.2 CE (SSTC 112/2018 i 79/2019).

83. No obstant això, aquí hi ha una falta de correspondència sistemàtica i profunda entre el que **els nostres tribunals** diuen i el que realment fan, entre els arguments que donen per motivar les seves decisions i el contingut d'aquestes. Excepte en comptades ocasions, **apliquen *de facto* una regla de responsabilitat per culpa**: només condemnen l'Administració quan el dany és conseqüència d'un funcionament defectuós del servei públic, quan els seus agents han omès la cura exigible.

84. Per introduir aquesta regla, els tribunals se serveixen de diversos artificis argumentals. A vegades, **oculten el requisit de la culpa sota el del nexe causal**. Si l'Administració va adoptar les mesures de precaució degudes, declaren que el dany que ha patit la víctima no va ser causat pel funcionament dels serveis públics (STS de 19 de juny de 1998, ECLI:ES:TS:1998:8602). Altres vegades, simplement diuen que el criteri de l'objectivitat s'ha de "modular" en casos com el que és jutjat, sense oferir una raó que justifiqui convincentment per què cal fer-hi una excepció (STS de 15 de març de 2018, ECLI:ES:TS:2018:1084). L'estratègia utilitzada més sovint consisteix a recórrer a l'"antijuridicitat del mal": si l'Administració va adoptar les mesures de cura exigibles, la víctima té el "deure de suportar" el mal que ha patit, que, per tant, no seria "antijurídic" (*supra* § 32.44-45).

85. La STS de 23 d'octubre de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:6848) n'ofereix un exemple entre centenars. Es tracta d'un cas de **mort per caiguda a l'interior d'una antiga mina** en cedir la coberta que ocultava l'entrada. El Tribunal assenyala que la RPA és "objectiva o de resultat"; que el que és "rellevant no és la conducta antijurídica de l'Administració, sinó l'antijuridicitat del resultat"; i que "és indiferent la qualificació" del funcionament del servei de la qual deriva el dany, perquè aquest genera responsabilitat tant si és normal com a anormal. No obstant això, no resol en coherència amb aquests postulats, ja que, en confirmar el criteri de l'òrgan judicial *a quo* i declarar l'antijuridicitat del dany produït, fonamenta materialment la condemna a l'Ajuntament de Boiro (Galícia) en la culpa o negligència; és a dir, en l'incompliment de "su obligación de mantener un terreno abierto al uso de los vecinos, según los estándares mínimos necesarios para la seguridad de estos y más cuando era conocedor de que el suelo por su anterior destino podía presentar oquedades, pozos ocultos o desniveles y precisamente de ese incumplimiento se derivó el fallecimiento del esposo de la actora que se precipitó al interior de una mina como consecuencia de ceder bajo sus pies la cubierta que ocultaba la bocamina que no estaba debidamente señalizada ni asegurada, como hubiera debido estarlo".

86. Actualment, la doctrina majoritària defensa que la RPA per negligència ha de tenir un importantíssim espai dins del sistema vigent, que, al cap i a la fi, es refereix també a la "**responsabilitat per funcionament anormal dels serveis públics**". D'aquesta manera, malgrat que hi ha discrepàncies sobre quins àmbits s'han de regir per la responsabilitat subjectiva i quins ho han de fer per la responsabilitat objectiva, l'acadèmia dona suport substancialment a la pràctica judicial, si bé insisteix que la culpa s'hauria d'aplicar obertament, sense acudir a la sèrie assenyalada d'artificis.

87. S'ha **justificat de dues maneres diferents**, per bé que complementàries, que la regla de la responsabilitat objectiva ("per funcionament normal", art. 32.1 LRJSP) tingui un àmbit d'aplicació limitat i, per tant, que la culpa ("funcionament anormal") governi la majoria dels casos de RPA. La **primera** consisteix a destacar que la responsabilitat objectiva no és, sense més ni més, una responsabilitat basada en la simple causació d'un dany, sinó un règim que substitueix la culpa per una altra bona raó (o títol d'imputació), que és la **cosificació o instrumentalització d'un individu**. N'hi ha quan el poder públic utilitza legítimament una persona com un mitjà per beneficiar-ne d'altres (interès general) o, més precisament, quan causa coactivament un mal (o imposa un risc extraordinari materialitzat al capdavall) amb la finalitat d'obtenir avantatges socials a costa d'una víctima que no ha comès cap acte d'agressió, sempre que els beneficis generals derivats de la vida comunitària o els especials que, eventualment, resultin de la intervenció lesiva no compensin el mal causat. En aquests casos, la responsabilitat objectiva sense culpa serveix, justament, per contrarestar la cosificació, és a dir, per retornar a la víctima la condició de fi en si, de persona que, com a tal, és tan digna com els beneficiaris de la intervenció lesiva (art. 10.1 CE). Si no hi ha dany deliberat ni imposició de riscos extraordinaris, o si n'hi ha i responen a agressions o amenaces de la mateixa víctima, no hi ha cosificació ni, per tant, responsabilitat per funcionament normal dels serveis públics. Per això, s'entén que no hi ha responsabilitat objectiva en la major part dels danys la reparació dels quals es reclama, que deriven de mesures destinades a evitar comportaments perjudicials (p. ex. denegació d'una llicència, prohibició d'immissions contaminants, dany causat en defensa pròpia per un agent de policia) o són purament accidentals (p. ex. defunció propiciada per un error de diagnòstic, caiguda causada per obstacles a la via pública, denegació incorrecta de prestacions

públiques). L'única responsabilitat possible és, aleshores, la basada en el mal funcionament dels serveis públics (MEDINA, 2012 i 2023; RODRÍGUEZ, 2021 i 2022; MEDINA i RODRÍGUEZ, 2019).

88. L'**altra justificació** resulta del fet que, en la majoria dels casos, la **responsabilitat per culpa produeix més beneficis socials** nets que la responsabilitat objectiva. Sota una regla de responsabilitat per culpa, les víctimes suporten el cost dels accidents ocorreguts quan totes les persones implicades han tingut la cura exigible. Aquesta regla, per tant, augmenta l'activitat de les víctimes potencials i redueix els incentius que tenen per desenvolupar-la. Correlativament, propicia que els causants potencials augmentin l'activitat per sobre del nivell òptim socialment, en la mesura en què es beneficien de l'augment i no en suporten el cost. Per contra, en un règim de responsabilitat objectiva, són els causants els que suporten aquest cost. Aquesta regla, en conseqüència, augmenta l'activitat d'aquests i en minora els incentius per dur-la a terme. Correlativament, propicia que el volum d'activitat de les víctimes potencials resulti excessiu, perquè, en principi, es beneficien de l'excés i no han d'assumir el cost esmentat. En aquest estat de coses, la responsabilitat objectiva és preferible quan el risc que els causants potencials s'excedeixin en el nivell d'activitat (p. ex. ús d'armes de foc per part de la policia) és pitjor que el risc que les víctimes potencials incorrin en un excés anàleg o quan convé fomentar l'activitat d'aquestes per les externalitats positives que genera (p. ex. vacunacions). En cas contrari, la responsabilitat per culpa és preferible. Per exemple, es pot pensar en els danys que pot ocasionar l'Administració en exercir il·legalment, però sense negligència, els poders de control d'una instal·lació industrial contaminant. Aquesta última regla té, a més, l'avantatge que, a través dels plets corresponents, genera informació sobre les mesures de cura que els agents públics haurien d'haver adoptat per prevenir els danys corresponents, informació que pot ser utilitzada a aquest efecte per totes les persones que es trobin en una situació anàloga. A més, el fet que els agents públics no internalitzin totalment els costos socials de la RPA (*supra* § 32.13) mina l'eficàcia preventiva de la responsabilitat objectiva. I aquesta també accentua el risc que els agents públics adoptin mesures d'"autoprotecció", adreçades a evitar la RPA i contràries als interessos generals (DOMÉNECH, 2022).

5. LA INDEMNITZACIÓ

5.1. El principi de reparació integral i les seves excepcions

89. En el cas que concorrin els requisits de la RPA, la víctima té dret a obtenir una **compensació econòmica pel dany** patit. Com el seu nom indica, aquesta compensació ha de deixar indemne la víctima, ha de restablir el nivell de benestar en què es trobaria si no hi hagués intervingut el fet lesiu. Conformement al denominat **principi d'indemnitat o reparació integral**, la magnitud d'aquesta compensació ha d'equivaler a la del dany que ha experimentat la víctima, ni més ni menys. Aquest principi té diverses manifestacions, entre les quals hi ha la *compensatio lucri cum damno* i el principi valorista.

90. *Compensatio lucri cum damno*. D'acord amb aquest principi, s'han de ponderar els avantatges que ha obtingut el perjudicat com a conseqüència (directa, indirecta o incidental) del fet danyós per impedir que el rescabalament suposi un increment patrimonial mancat de justificació (enriquiment injust), perquè es tracta de conseqüències perjudicials que, per raó d'aquests beneficis, deixen de ser-ho, totalment o parcialment.

91. Es pot pensar en l'empresari obligat a tancar el seu local comercial a conseqüència de la remodelació de la via pública, però que, gràcies a aquesta obra, **obtindrà més ingressos**; el funcionari o treballador per compte d'altri que, durant el període d'incapacitat temporal, continua percebent totalment o parcialment el sou; o l'incapacitat permanent que deixa de percebre la nòmina (lucre cessant, en

deixar de treballar), però que, no obstant això, és beneficiari d'una **pensió social** (STS, Social, de 17 de juliol de 2007, ECLI:ES:TS:2007:6502).

92. Principi valorista. El principi de reparació íntegra exigeix que es valori el dany tenint en compte la data en què es va produir (va ser aleshores quan va sorgir l'obligació de reparar-lo), però actualitzant la quantitat a la data de la sentència. Si els diners perden valor, el fet de mantenir-lo exigeix elevar-ne l'import nominal perquè la indemnització compleixi completament la funció restauradora. No es tracta de cobrar o pagar més, sinó el mateix que si l'abonament hagués tingut lloc la data del sinistre. Apareix expressament consagrat en l'article 34.3 LRJSP.

93. A vegades, no obstant això, hi ha bones raons perquè la **compensació exigible sigui inferior o superior al dany sofert**. Això primer succeeix, per exemple, quan: s'aplica la responsabilitat proporcional com a solució a la incertesa causal (*supra* § 32.56-60); el dany ha estat causat per les culpes concomitants de la víctima i de l'Administració (*supra* § 32.69); o es tracta d'un dany moral, és a dir, d'una pèrdua de benestar que ni els diners ni béns intercanviables per aquest poden compensar de manera perfecta (*supra* § 32.36-37). El segon punt s'esdevé quan els tribunals imposen compensacions punitives (*punitive damages*), típicament a fi d'incrementar l'eficàcia preventiva de la RPA en casos en els quals és insuficient, per exemple, quan es tracta de: danys dolosos o greument negligents; casos en els quals l'Administració té una probabilitat elevada d'eludir la seva responsabilitat perquè la majoria de les víctimes no reclama, etc. Tanmateix, la legislació administrativa espanyola no preveu explícitament aquestes compensacions punitives, que en la pràctica judicial són infreqüents.

94. D'acord amb una antiga doctrina jurisprudencial avui abandonada, quan l'Administració expropiava il·legalment un bé i no era possible retornar-lo a l'expropiat, tenia dret a una indemnització equivalent al preu just expropiatori incrementat un 25 %. Vegeu les SSTS de 25 d'octubre de 1996 (ECLI:ES:TS:1996:5836) i 18 de gener de 2000 (ECLI:ES:TS:2000:171). Aquesta doctrina l'abandona la STS de 12 de juny de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2176), en aplicació de la DA 2a LEF, redactada conformement a la disposició final 2a de la Llei 17/2012.

95. Fa l'efecte que algunes de les indemnitzacions per danys morals extraordinàriament elevades que els tribunals imposen a vegades a les administracions públiques **"amaguen" en realitat una sanció** per actuacions administratives que els jutges estimen especialment reprotxables. Vegeu, per exemple, l'AAP de Sevilla de 30 de desembre de 2005 (ECLI:ES:APSE:2005:1436A).

5.2. Modalitats i quantificació

96. Com a regla general, la indemnització ha de consistir i, de fet, gairebé sempre consisteix en una **quantitat alçada de diners pagada d'una sola vegada**. Només si concorren cumulativament tres condicions es pot satisfer en espècie o mitjançant pagaments periòdics: quan "sigui més adequat per aconseguir la reparació deguda", "convingui a l'interès públic" i "hi hagi acord amb l'interessat" (art. 34.4 LRJSP).

97. La indemnització pecuniària és pràcticament sempre la manera en què l'Administració respon patrimonialment pel dany causat. El gran problema que presenta quantificar-la és que el dany —la pèrdua de benestar que ha sofert la víctima a conseqüència de l'accident corresponent— és un fenomen intrínsecament subjectiu i no directament observable. La **dificultat de la quantificació** s'accentua quan es tracta de danys no patrimonials, que afecten béns que no tenen un preu de mercat que pugui

servir com a valor raonablement aproximat. El legislador i la jurisprudència han establert alguns criteris amb la finalitat d'aconseguir un equilibri entre diversos objectius: precisar el dany que ha sofert realment la víctima; minimitzar el temps i l'esforç que cal invertir en la quantificació; i evitar que s'atorguin indemnitzacions dispars en casos substancialment iguals.

98. L'article 34.2 LRJSP estableix, en relació amb els **danys patrimonials**, que la indemnització s'ha de calcular conformement als criteris de valoració que estableixen la legislació fiscal, la d'expropiació forçosa i altres normes aplicables, i cal ponderar, si escau, les valoracions predominants en el mercat. I, en relació amb els casos de **morts o lesions corporals**, preveu la possibilitat, que ja havia reconegut anteriorment la jurisprudència, de prendre com a referència la valoració prevista en els barems de la normativa vigent en matèria d'assegurances obligatòries i de la Seguretat Social. En tots dos casos, la indemnització s'ha de calcular amb referència al dia en què la lesió es va produir efectivament, sense perjudici que s'actualitzi (art. 34.3 LRJSP).

6. VIES D'EXIGÈNCIA

6.1. Via judicial

99. Hi va haver un moment en el qual els òrgans de fins a quatre ordres jurisdiccionals s'estimaven competents per conèixer de pretensions de RPA en casos molt similars, la qual cosa generava el risc de l'anomenat "pelegrinatge de jurisdiccions" (la possibilitat que les víctimes cometessin costosos errors en l'elecció de la jurisdicció competent) i el risc que es produïssin divergències jurisprudencials en la interpretació de les normes substantives aplicables.

100. A fi d'evitar aquests problemes i d'altres, en les últimes dècades el legislador ha tractat d'**unificar en la jurisdicció contenciosa administrativa la competència** per jutjar tots els casos de RPA (art. 9.4 LOPJ). No obstant això, la unificació no s'ha aconseguit completament. Encara hi ha pretensions de RPA el coneixement de les quals s'atribueix a altres ordres jurisdiccionals. Els supòsits més rellevants són els previstos en els articles 120 i 121 CP. Aquest últim permet que, en el procés penal seguit contra autoritats i funcionaris públics per delictes comesos en l'acompliment de les seves funcions, les víctimes exerceixin una acció de responsabilitat civil contra aquests i, subsidiàriament, contra les administracions corresponents.

101. En favor d'aquesta acumulació s'han adduït raons d'economia processal i la necessitat d'evitar sentències contradictòries. En contra, el risc que els servidors públics acusats acabin sent condemnats, malgrat ser innocents, perquè les víctimes puguin ser indemnitzades sense haver d'acudir a un procés contenciós administratiu posterior (DOMÉNECH, 2009).

102. Un altre supòsit important és el de l'atribució a la **jurisdicció social** del coneixement de les pretensions de RPA relatives a danys derivats de l'incompliment de la normativa de prevenció de riscos laborals en les administracions públiques

(art. 2 *e*) de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social; STS de 10 de novembre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:4190).

103. A vegades succeeix que les víctimes, en lloc de reclamar a l'Administració en les vies administrativa i contenciosa administrativa, prefereixen exercir en la jurisdicció civil l'acció directa **contra l'asseguradora** de la responsabilitat patrimonial d'aquest, típicament en casos de dany medicosanitari, perquè estimen que l'ordre civil és més generós o procliu a acceptar l'existència de responsabilitat.

6.2. Via administrativa prèvia

104. Per obtenir la declaració de RPA i la indemnització corresponent, abans d'acudir a la jurisdicció contenciosa administrativa, les víctimes han de formular una **sol·licitud** en via administrativa davant l'entitat pública causant del dany. Les víctimes no estan obligades a formular aquesta sol·licitud prèvia quan plantegen les pretensions de RPA davant la jurisdicció penal o social, ni tampoc quan reclamen en via contenciosa administrativa una indemnització pels danys ocasionats per una actuació administrativa —tant si es tracta d'un acte singular com si es tracta d'una disposició general o via de fet— il·lícita. En aquest segon cas, poden acumular una pretensió indemnitzatòria a la pretensió que es declari la il·licitud de l'actuació impugnada (art. 31, 32, 34, 35 i 65 LJCA). El procediment administratiu de RPA es pot iniciar també d'ofici, tot i que això succeeix rares vegades.

105. Quan les indemnitzacions reclamades superen certa quantia, és **preceptiu el dictamen** del Consell d'Estat o, si escau, de l'òrgan autonòmic homòleg (art. 81.2 LPAC). Quan es tracta de reclamacions pel funcionament anormal de l'Administració de Justícia, s'ha d'informar, a més, el Consell General del Poder Judicial (art. 81.3 LPAC).

106. En el cas que l'òrgan competent consideri inequívoques l'existència de RPA i la valoració del dany i la indemnització, pot acordar la tramitació d'un procediment **simplificat** (art. 96.4 LPAC).

107. El **termini** per resoldre expressament i notificar la resolució adoptada és de sis mesos, transcorreguts els quals la víctima pot entendre desestimada la seva sol·licitud per silenci administratiu (art. 91.2 LPAC). La **resolució** adoptada exhaureix la via administrativa. No obstant això, és possible la terminació mitjançant un acord entre l'Administració i els interessats (art. 86.5 LPAC).

108. Finalment, cal fer referència a les especialitats procedimentals de la responsabilitat per danys causats a tercers en ocasió de l'execució dels **contractes públics**. El perjudicat pot tenir dificultat per identificar el subjecte al qual dirigir la seva pretensió rescabalatòria, l'Administració contractant o el contractista. Per això, la legislació li permet que en el termini d'un any presenti davant l'òrgan de contractació un requeriment amb la finalitat que l'Administració, un cop escoltat el contractista, aclareixi a quina de les parts és imputable el fet lesiu (avui, art. 196.3 LCSP). Si s'atribueix en exclusiva al contractista, el perjudicat té oberta la via civil. Si, en canvi, s'imputa a

l'Administració (en exclusiva o en concurrència amb el contractista), ha de formular la reclamació administrativa i, si escau, el recurs contenciós administratiu corresponent (art. 32.9 LRJSP, 82.5 LPACAP i 2 *e*) LJCA).

109. No han faltat pronunciaments jurisprudencials que declaren la responsabilitat de l'Administració per no aclarir en la forma exposada la part contractant a la qual s'havia d'imputar el fet lesiu, sense perjudici de l'acció d'exigir aquesta responsabilitat al contractista, si el dany no deriva d'una ordre o irregularitat d'aquesta (per exemple, STS de 7 d'abril de 2001, ECLI:ES:TS:2001:2949).

6.3. Prescripció

110. El legislador espanyol preveu per a les pretensions de RPA un termini de prescripció d'**un any**, que coincideix amb el que preveu amb caràcter general el Codi civil (art. 1968.2) i notablement més breu que l'establert en altres països pròxims. Per determinar quan comença a comptar aquest termini, la LPAC disposa, a manera de regla general, que "el dret a reclamar prescriu al cap d'un any que s'hagi produït el fet o l'acte que motivi la indemnització o es manifesti el seu efecte lesiu" (art. 67.1.I). Seguidament, considera **tres regles especials**. 1a. Respecte dels danys de caràcter físic o psíquic a les persones, "el termini comença a computar des de la cura o la determinació de l'abast de les seqüeles" (art. 67.1.I *in fine* LPAC). 2a. En els casos en els quals el mal deriva de l'anul·lació d'un acte o disposició de caràcter general, el dret prescriu al cap d'un any d'haver-se notificat la resolució administrativa o la sentència definitiva (art. 67.1.II LPAC). 3a. En els casos de RPA per danys derivats de lleis invàlides, el termini acaba un any després de la publicació oficial de la sentència del TC o del TJUE que declara la invalidesa (art. 67.1.III LPAC).

111. Un exemple dels resultats qüestionables als quals, a vegades, condueix la interpretació literal d'aquestes regles l'ofereix la STS de 10 de juliol de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2774), que declara: "como regla general, debe ser la fecha de la firmeza de la sentencia anulatoria del acto o disposición impugnados la que determina el inicio del plazo anual previsto para la reclamación de responsabilidad derivada de tal anulación, sin que pueda ser considerada como tal la fecha de la demolición del inmueble construido al amparo del acto o disposición impugnado". Cal fer notar que, en el moment en el qual la sentència anul·latòria adquireix fermesa, és molt probable que el titular de l'immoble encara no hagi patit el dany efectiu requerit per exigir la RPA. Normalment, aquest dany tan sols es fa efectiu amb la demolició posterior, que, a més, pot no tenir lloc, per exemple, si es declara la impossibilitat legal o material d'executar la sentència anul·latòria (art. 105.2 LJCA).

112. Aquestes quatre regles plantegen nombrosos **problemes interpretatius i aplicatius** i, per resoldre'ls, el Tribunal Suprem ha desenvolupat alguns criteris jurisprudencials. Amb certa freqüència, invoca, de manera una mica tòpica i inconsistent, l'anomenada doctrina de l'*actio nata*, reflectida en article 1969 CC, en què es pot llegir que "el temps per a la prescripció de les accions, quan no hi hagi disposició especial que determini una altra cosa, s'ha de comptar des del dia en què es van poder exercitar". No obstant això, com succeeix en altres aspectes de la RPA (*supra* § 32.44-45, 58, 67 i 83-86), el criteri aplicat *de facto* en la majoria de les ocasions és un altre: el termini comença a comptar quan la víctima té la possibilitat jurídica i fàctica d'exercir la pretensió de RPA i, a més, coneix o raonablement pot conèixer, emprant la diligència exigible, els fets que la fonamenten (vegeu l'art. 1968.2n CC i la STS de 22 de setembre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3534). Aquest criteri permet fer compatibles de manera més equilibrada que l'anterior tots els interessos legítims implicats (CANO, 2019).

113. A l'efecte d'aplicar aquest criteri, convé tenir en compte que els danys es poden manifestar i, per tant, conèixer en **diferents moments**. Els denominats "danys immediats" es manifesten en el

moment en el qual es produeix el fet lesiu, mentre que els "diferits" o "tardans" ho fan posteriorment. Hi ha danys que es prolonguen durant un temps i no se sap com evolucionaran, per la qual cosa encara no és possible precisar-ne l'abast. D'altres, els denominats permanents, ja s'han estabilitzat o manifestat definitivament, per la qual cosa ja poden ser determinats amb el suficient grau de certesa. Per això, pot succeir que, una vegada reclamats, reconeguts i liquidats els danys patits en un accident, se'n puguin reclamar, reconèixer i liquidar d'altres, si s'han manifestat o estabilitzat després.

7. RESPONSABILITAT PELS DANYS CAUSATS PEL FUNCIONAMENT DE L'ADMINISTRACIÓ DE JUSTÍCIA

114. L'article 121 CE disposa: "Els danys causats per error judicial, així com els que siguin conseqüència del funcionament anormal de l'Administració de Justícia donaran dret a una indemnització a càrrec de l'Estat conformement amb la llei". Aquest precepte ha estat desplegat en els articles 292-296 LOPJ, que consideren tres supòsits de RPA.

7.1. Responsabilitat per error judicial

115. El Tribunal Suprem ha interpretat el concepte d'**error judicial** en un sentit molt restrictiu. Aquest error: 1r) ha d'haver estat comès en una resolució judicial; 2n) no pot ser rectificat mitjançant recursos; 3r) ha de ser determinant del contingut de la decisió judicial errònia; 4t) pot ser de fet o de dret; i 5è) ha de ser "cras, palès, indubtable, incontestable", etc. De fet, molt rares vegades es declara que existeix aquest error.

116. Vegeu, p. ex., les SSTS de 9 de juliol de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:3302 i ECLI:ES:TS:2015:3398). Amb aquesta **concepció restrictiva de l'error judicial**, el Tribunal Suprem segurament tracta de contenir el nombre de casos en els quals els justiciables pretenen que es declari una RPA que, a parer nostre, és molt qüestionable fora de l'**àmbit penal**, si més no des d'una perspectiva *de lege ferenda*. En aquest àmbit, les condemnes errònies són molt més costoses que les absolucions errònies. Per aquest motiu, les primeres, a diferència de les segones, sempre poden ser revisades quan apareixen noves proves que evidencien l'equivocació (art. 954 de la Llei d'enjudiciament criminal). Aquestes condemnes generen dos tipus de costos socials: els que comporta directament el compliment de la pena i els que suposa la pèrdua d'eficàcia preventiva del dret penal, provocada pel fet que castigar els innocents redueix els beneficis esperats de respectar la llei. La correcció de les condemnes errònies és sempre preferible a la RPA, perquè la primera elimina tots dos costos, mentre que la segona només neutralitza el segon. La RPA és un remei raonable, però només amb caràcter subsidiari, en la mesura en què no sigui possible la correcció (per exemple, perquè el condemnat ja ha complert íntegrament la pena imposada). De fet, nombrosos ordenaments jurídics consagren la responsabilitat objectiva de l'Estat pels danys causats per sentències fermes que van imposar indegudament una pena. Aquesta és la solució que preveu també l'article 3 del Protocol núm. 7 del CEDH, així com l'article 14.6 del Pacte internacional dels drets civils i polítics. El requisit jurisprudencial esmentat sobre el fet que l'error judicial ha de ser cras i evident resulta incompatible amb aquests preceptes i, per consegüent, ha de ser abandonat almenys en els casos de sentències penals condemnatòries (DOMÈNECH, 2025).

117. Els errors judicials comesos **fora de l'esfera penal** generen típicament dos resultats socialment disvaluosos: l'enriquiment injust d'una persona i l'empobriment injust d'una altra. Rectificar aquests errors és sempre preferible a rescabalar-los amb càrrec a l'erari, perquè la rectificació neutralitza tots dos efectes, mentre que el rescabalament només elimina el segon. Ara bé, el legislador no permet, com a

regla general, que les sentències no penals fermes siguin revisades i eventualment corregides (p. ex. art. 102 LJCA), perquè els costos —de procediment i per a la seguretat jurídica— de la revisió excedeixen normalment els beneficis esperats. Doncs bé, si revisar i corregir una sentència ferma eventualment errònia és possible però ineficient, revisar-la per compensar eventualment les víctimes amb càrrec als contribuents encara ho és més. Si la rectificació és possible, però s'exclou per raons de seguretat jurídica i eficiència, amb més motiu s'hauria d'excloure la RPA (DOMÉNECH, 2016).

118. La reclamació d'indemnització per error judicial ha d'anar **precedida d'una declaració judicial** que el reconegui expressament. Pot resultar d'una sentència dictada en virtut d'un recurs extraordinari de revisió o presentar-se davant el Tribunal Suprem a través d'un procediment autònom (art. 293 LOPJ).

7.2. Responsabilitat per presó preventiva no seguida de condemna

119. En la redacció original, l'article 294 LOPJ disposava que tindrien dret a indemnització els qui, després d'haver sofert presó preventiva, fossin **absolts** "per inexistència del fet imputat o per aquesta mateixa causa", un cop l'acte de sobreseïment lliure. Això no obstant, la STC 85/2019 va declarar inconstitucional, per vulnerar els principis d'igualtat i presumpció d'innocència, l'incís d'aquest precepte que limitava la RPA als casos d'inexistència (objectiva) del fet imputat. No té gaire sentit tractar desigualment aquí els innocents que van ser absolts perquè no van existir els fets delictius que se'ls imputaven i els innocents que van ser absolts perquè els fets imputats, fins i tot existents, no els van cometre ells.

120. Amb posterioritat, el Tribunal Suprem ha estès aquesta RPA a tots els supòsits de presó preventiva seguida d'absolució, sobreseïment lliure (STS de 10 d'octubre de 2019, ECLI:ES:TS:2019:3121) o, fins i tot, sobreseïment provisional (STS de 22 de setembre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3757), si bé les indemnitzacions reconegudes solen ser molt baixes.

7.3. Responsabilitat per funcionament anormal de l'Administració de Justícia

121. D'acord amb la jurisprudència del Tribunal Suprem, aquest supòsit té un **caràcter residual**. Comprèn qualsevol tipus de funcionament defectuós de l'Administració de Justícia que no consisteix en una apreciació errònia dels fets o del dret comesa en una resolució jurisdiccional. Els casos més freqüents en la pràctica són els de deterioració o pèrdua d'objectes valuosos dipositats en les oficines judicials i, sobretot, el del retard en la realització d'actuacions processals.

7.4. Responsabilitat per funcionament anormal del Tribunal Constitucional

122. La STS de 26 de novembre de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:7422) va declarar que de l'article 9.3 CE "deriva directament" una "garantia per al particular de ser rescabalat per tota lesió que li hagi causat una actuació del Tribunal Constitucional que pugui

considerar-se irregular" i, en particular, les **dilacions indegudes** en què pugui haver incorregut en resoldre un recurs d'empara.

123. El procediment d'exigència d'aquesta responsabilitat es regula en l'article 32.8 LRJSP. Per declarar-la, es requereix que el Tribunal Constitucional aprecií el seu funcionament anormal en la tramitació d'algun recurs d'empara o qüestió d'inconstitucionalitat, la qual cosa resulta qüestionable, perquè sembla difícil que el Tribunal pugui jutjar amb l'objectivitat deguda la seva pròpia actuació (COBREROS, 2010).

8. RESPONSABILITAT PELS DANYS CAUSATS PEL LEGISLADOR

124. Aquesta responsabilitat té un origen jurisprudencial. El Tribunal Suprem la va declarar malgrat que no l'havien prevista específicament la Constitució ni el legislador, que, després, ha tractat de sotmetre-la a condicions molt estrictes. Segons les SSTS de 26 de novembre de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:7422) i 27 de novembre de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:7515), es pot entendre compresa en la "responsabilitat dels poders públics" garantida en l'article 9.3 CE.

8.1. Responsabilitat per lleis ajustades a dret

125. El Tribunal Suprem ha declarat la RPA en diversos casos en els quals una llei en si mateixa ajustada a dret imposava a determinades persones un **sacrifici** que havia de ser compensat perquè ho exigien certs principis constitucionals, com el d'igualtat de tots els ciutadans davant les càrregues públiques (art. 14 i 31.1 CE) o el de protecció de la confiança legítima o seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

126. Per exemple, l'article 13.3 de la Llei extremenya 8/1990, de 21 de desembre, va prohibir l'**exercici de la caça** als parcs naturals, si bé va preveure la possibilitat de fer excepcions puntuals mitjançant autorització administrativa. La STS de 20 de gener de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:183) va condemnar la Junta d'Extremadura a indemnitzar l'actora, propietària de terrenys enclavats al Parc Natural de Monfragüe, per considerar que se li havia imposat un "sacrifici especial" consistent en la "privació del reconeixement del dret de caça".

127. Si el legislador exclou inequívocament la indemnització, la llei és **inconstitucional** per vulnerar aquests principis. Si la llei calla sobre aquest tema, els tribunals ordinaris poden interpretar el silenci legislatiu d'acord amb la Constitució, és a dir, poden entendre que el legislador ha volgut que els afectats quedin indemnes i, en conseqüència, estimar-ne les reclamacions sense necessitat d'elevar una qüestió d'inconstitucionalitat (SSTC 28/1997, FJ 7, i 248/2000, FJ 4).

128. L'article 32.3.I LRJSP, no obstant això, disposa que "els particulars tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de tota lesió que pateixin en els seus béns i drets com a conseqüència de l'aplicació d'actes legislatius de naturalesa no expropiatòria de drets que no tinguin el deure jurídic de suportar quan així s'estableixi en els propis actes legislatius i en els termes que s'hi especifiquin".

129. A parer nostre, aquest precepte no es pot interpretar en el sentit que les administracions responen de les lesions causades als particulars per lleis ajustades a dret tan sols quan així s'estableix en aquestes lleis i en els termes que s'hi preveuen, perquè aquesta interpretació seria inconstitucional. Si

certs principis constitucionals exigeixen que l'Administració rescabali determinats danys causats per una llei, **el legislador no pot excloure aquest rescabalament**. Aquest precepte ha de ser interpretat de conformitat amb la Constitució, en el sentit que no exclou la responsabilitat de l'Administració per aquests danys.

130. Una llei en si mateixa ajustada a dret que imposa a determinades persones, de manera deliberada, el sacrifici especial d'un dret o interès legítim (d'índole patrimonial) pot ser considerada, en realitat, una **expropiació legislativa** (*supra* § 26.5), que ha de venir acompanyada d'una indemnització (art. 33.3 CE). El problema de precisar en quins casos l'Administració ha de respondre o no pels danys causats per aquestes lleis és, en realitat, el problema de distingir entre una regulació expropiatòria i una delimitació de la propietat no indemnitzable. Els criteris aplicables per resoldre aquests dos problemes són substancialment els mateixos.

131. La jurisprudència i la doctrina han utilitzat, de manera eclèctica i poc coherent, diversos criteris amb aquest objecte: el nombre de persones afectades per la regulació; la intensitat de la restricció o privació dels seus drets; l'existència de beneficiaris, que s'enriqueixen com a conseqüència de la regulació; la predicibilitat d'aquesta; el caràcter nociu de l'activitat l'exercici de la qual es limita, etc.

8.2. Responsabilitat per lleis inconstitucionals

132. El Tribunal Suprem fa néixer aquesta RPA en una sèrie de sentències en les quals declara que els ciutadans afectats per l'aplicació d'una llei tributària després declarada inconstitucional poden exigir de l'Administració, en el termini d'un any des de la publicació oficial de la sentència constitucional anul·latòria, el rescabalament dels perjudicis causats per l'aplicació d'aquesta llei, malgrat que no hagin exercit les accions dirigides a restablir els seus drets lesionats, o malgrat que les hagin exercit i hagin obtingut una resolució administrativa o judicial desestimatòria ferma (SSTS de 29 de febrer de 2000, ECLI:ES:TS:2000:1574; 13 de juny de 2000, ECLI:ES:TS:2000:4836; i 15 de juliol de 2000, ECLI:ES:TS:2000:5880). Aquesta RPA suposa, doncs, una mena de "**segona oportunitat**" de tutela per als afectats per la llei invàlida.

133. Aquesta RPA avui disposa d'una regulació legislativa específica. Perquè neixi, han de concórrer cumulativament els **requisits** següents: 1r) l'aplicació de la llei ha d'haver ocasionat un dany que el particular no té el deure jurídic de suportar; 2n) el dany ha de ser efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat (art. 32.3.II LRJSP); 3r) la víctima ha d'haver obtingut una sentència ferma desestimatòria d'un recurs contra l'actuació administrativa dictada en aplicació de la llei danyosa i, a més, ha d'haver al·legat la infracció corresponent de la Constitució (art. 32.4 i 32.5.I LRJSP); 4t) només són indemnitzables els danys produïts en el termini dels cinc anys anteriors a la data de la publicació oficial de la sentència que anul·la la llei considerada, tret que la sentència disposi una altra cosa (art. 34.1.II LRJSP); i 5è) el dret a reclamar prescriu al cap d'un any de la publicació esmentada (art. 67.1.III LPAC).

134. El **Tribunal Suprem** ha interpretat aquests requisits en un sentit molt favorable a l'exigència de RPA (SSTS de 14 de setembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:2922; 27 d'octubre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3324; i 18 de novembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3936).

9. RESPONSABILITAT CONFORME AL DRET DE LA UNIÓ EUROPEA

135. El dret originari de la Unió Europea no preveu la responsabilitat civil extracontractual dels seus estats membres, sinó només la de la Unió (art. 340.II TFUE). Això no obstant, el Tribunal de Justícia ha entès que aquesta responsabilitat s'estén també a aquests estats quan infringeixen el dret de la Unió (STJUE de 19 de novembre de 1991, *Francovich*, C-6/90 i C-9/90, § 33-36).

136. D'acord amb la seva consolidada jurisprudència, s'ha de declarar la responsabilitat indicada si concorren cumulativament tres **requisits**: 1r) l'entitat responsable ha d'haver infringit una norma europea que té per objecte conferir drets als reclamants; 2n) la infracció ha de ser "prou caracteritzada" o, amb altres paraules, suposar una "inobservança manifesta i greu" del dret de la Unió; i 3r) hi ha d'haver una relació de causalitat directa entre la infracció i el dany (p. ex. STJUE de 5 de març de 1996, *Brasserie*, C-46/93 i C-48/93). A diferència del que succeeix en l'ordenament jurídic espanyol i en el d'altres països europeus, "en l'estat actual de l'evolució" del dret de la Unió, ni aquesta ni els estats membres responen patrimonialment en cap cas dels danys causats per actuacions **lícites** (STJUE de 9 de setembre de 2008, *FIAMM i d'altres*, C120/06 P i C121/06 P, § 176).

137. El TJUE ha elaborat aquesta doctrina amb abstracció de la mena d'autoritat nacional (administrativa, judicial o legislativa) que causa la infracció lesiva del dret europeu, a manera d'estàndard mínim de protecció al qual s'han d'ajustar els sistemes i procediments nacionals d'exigència d'aquesta responsabilitat. Si el dany és atribuïble a l'Administració, s'aplica el règim general de la RPA (art. 32.1 i 33-35 LRJSP), que, en principi, no tan sols compleix, sinó que eleva l'estàndard assenyalat (p. ex. no requereix la infracció d'una norma que confereix drets als particulars). Si el dany és imputable a una resolució judicial, s'aplica el que disposen els articles 292 i 293 LOPJ. Si és imputable al legislador, s'aplica el règim especial previst en els articles 32, apartats 3 *b)* i 5 LRJSP, i 67.1.III LPAC, que, en alguns aspectes, ha estat declarat per la STJUE de 28 de juny de 2022 (C-278/20) contrari al dret de la Unió Europea per dificultar excessivament la responsabilitat.

10. RESPONSABILITAT CONFORME Al DRET INTERNACIONAL

138. Alguns tractats atorguen als tribunals internacionals encarregats de conèixer de les violacions de determinats drets el poder de condemnar els estats infractors a **compensar les víctimes** (p. ex., art. 41 del Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals de 1950).

139. Altres tractats estableixen "comitès" amb poders per emetre "dictàmens" mitjançant els quals poden declarar violacions similars comeses per les autoritats nacionals i dirigir-los **"recomanacions"** perquè proporcionin a les víctimes reparacions i indemnitzacions adequades. Encara no és del tot clar el valor jurídic d'aquests dictàmens ni si en quina mesura i com poden desencadenar la RPA.

140. La STS de 17 de juliol de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2747) atorga a la recurrent una indemnització en un cas en el qual: la seva filla havia estat assassinada per la seva antiga parella; el mateix Tribunal Suprem havia declarat prèviament que l'actora no tenia dret a ser indemnitzada pel funcionament

anormal de l'Administració de Justícia (STS de 15 d'octubre de 2010, ECLI:ES:TS:2010:5349); i, després, el Comitè de la Convenció sobre l'Eliminació de totes les formes de Discriminació contra la Dona (CEDAW) va declarar que les **autoritats espanyoles no l'havien protegida prou**, de manera que havien vulnerat els seus drets consagrats en aquest tractat internacional, i va recomanar, entre altres mesures, concedir a la reclamant una "reparació adequada i una indemnització integral i proporcional a la gravetat de la conculcació dels seus drets" (Dictamen de 16 de juliol de 2014, Comunicació núm. 47/2012). La STS de l'1 de juny de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:2842), en canvi, nega el caràcter vinculant dels dictàmens del Comitè contra la Tortura de les Nacions Unides "a los efectos de constituir prueba suficiente y bastante de la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración".

11. RESPONSABILITAT PATRIMONIAL D'AUTORITATS I EMPLEATS PÚBLICS

141. Dels danys que causen a tercers els servidors de les administracions públiques en l'acompliment dels seus càrrecs, en responen les administracions, sense perjudici que, després d'haver indemnitzat les víctimes, els puguin exigir la responsabilitat en què hagin incorregut en el cas que la seva actuació hagi estat dolosa o greument negligent (art. 36.2 LRJSP). A més, també poden exigir responsabilitat als seus servidors pels danys que els hagin causat en els seus béns o drets amb dol o negligència greu (art. 36.3 LRJSP).

142. La Llei disposa que, en tots dos casos, les administracions públiques han "d'exigir d'ofici" aquesta responsabilitat, la qual cosa podria fer l'efecte que hi estan obligades. No obstant això, aquesta suposada obligació queda molt diluïda, en primer lloc, perquè no hi ha mecanismes processals que permetin executar-la forçosament i, en segon lloc, perquè el mateix legislador preveu la possibilitat que no s'exigeixi aquesta responsabilitat en funció de certes circumstàncies (art. 36.2.II LRJSP). De fet, **les administracions públiques pràcticament mai no l'exigeixen**.

143. A parer nostre, aquesta pràctica és plausible. **Els servidors públics no haurien de respondre civilment** dels danys causats amb negligència en l'exercici dels seus càrrecs. Aquesta responsabilitat tindria segurament dues conseqüències negatives. En primer lloc, el risc d'haver d'afrontar quantioses indemnitzacions induiria els potencials responsables a exercir inadequadament les seves funcions públiques i, en particular, a prendre mesures d'"autodefensa", dirigides a prevenir la seva pròpia responsabilitat i excessivament costoses per a la societat. En segon lloc, per continuar reclutant servidors de mèrit i capacitat equiparables, l'Administració hauria o bé d'elevar les seves retribucions en la quantia suficient perquè poguessin contractar una assegurança que els cobrís la responsabilitat civil o bé contractar-la a favor seu. Ara bé, a l'Administració li surt més barat assumir directament el cost dels danys causats negligentment pels seus servidors que apujar-los el sou perquè puguin pagar una assegurança. En immunitzar-los enfront d'aquesta responsabilitat, l'Administració s'estalvia la prima que directament o indirectament hauria de pagar a les companyies asseguradores. L'Administració, a més, disposa d'altres mecanismes per compensar el desincentiu que aquesta immunitat suposa respecte del comportament diligent dels seus servidors: la potestat disciplinària, l'atorgament de premis, etc.

144. La responsabilitat civil del personal al servei de les administracions s'hauria de limitar als casos de danys causats **dolosament**. De fet, aquesta és la regla que s'observa en la pràctica. A aquest personal sí que se li sol exigir l'anomenada **"responsabilitat comptable"** (*supra* § 29.64), l'obligació de reparar els danys i perjudicis derivats del maneig de cabals públics. És improbable que en els casos en els quals típicament sorgeix aquesta responsabilitat —dèficits comptables i malversacions— els danys no siguin dolosos.

12. BIBLIOGRAFIA

12.1. Bibliografia 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, València, 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), pàg. 295-348.

Tomás CANO CAMPOS, "El comienzo del plazo para reclamar los daños causados por la Administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 210 (2019), pàg. 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), pàg. 103-159.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, "El error de la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial", *Revista de Administración Pública*, núm. 199 (2016), pàg. 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), pàg. 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), pàg. 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", a Raúl LETELIER (ed.), *La falta de servicio*, Abeledo Perrot, Santiago, 2012, pàg. 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 i Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, "Razones para (no) indemnizar la prisión provisional seguida de absolución", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 200 (2019), pàg. 147-190.

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

Luis MEDINA ALCOZ, "La propiedad privada 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*, febr. 2026, https://almacendederecho.org/la-vida-merece-menos-proteccion-constitucional-que-la-propiedad-privada.

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", a Juan Antonio MORENO MARTÍNEZ (coord.), *La responsabilidad civil y su problemática actual*, Dykinson, Madrid, 2007, pàg. 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 i 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), pàg. 100-151.

12.2. Bibliografia complementària recomanada

Javier BARCELONA LLOP i David A. CUESTA BÁRCENA, *Indemnización y responsabilidad patrimonial del Estado en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Atelier, Barcelona, 2024.

Edorta COBREROS MENDAZONA, "Funcionamiento anormal de la Administración de Justicia e indemnización", *Revista de Administración Pública,* núm. 177 (2008), pàg. 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), pàg. 21-58.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, "Ni más ni menos. El principio de indemnidad y sus excepciones", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 156 (2012), pàg. 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), pàg. 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), pàg. 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), pàg. 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), pàg. 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), pàg. 69-91.

Luis MEDINA ALCOZ, "Imputación objetiva y Administración pública", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 219 (2022), pàg. 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), pàg.103-130

Fernando PANTALEÓN PRIETO, "Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas", *Documentación Administrativa,* núm. 237-238 (1994), pàg. 239-253.