



**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS
DE ELCHE**

**GRADO DERECHO
TRABAJO FIN DE GRADO**

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN
POR LESIONES PRODUCIDAS A LOS CIUDADANOS
EN LA VÍA PÚBLICA**

Curso académico 2021/2022

Autora : Eva Cerdá Torres

Tutor: Dr. Jose Antonio Tardío Pato

RESUMEN

El presente trabajo va a constar de 3 partes claramente diferenciadas; por un lado y como punto de partida (Parte I) trataremos la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas con carácter general, es decir, haciendo un estudio del contenido de un modo global, que comprenderá la normativa aplicable en este ámbito, la jurisprudencia al respecto y la doctrina científica, ya sea tanto en sentido objetivo como subjetivo.

A continuación, trataremos de plasmar de modo más concreto (en su Parte II) el procedimiento a seguir para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, poniendo especial atención en lo regulado en el procedimiento administrativo común de la LPAC. Y finalizaremos con una (Parte III) en la que realizaremos un análisis de supuestos relacionados de forma directa con la Administración Local; dando un punto y final de carácter mas práctico, con el estudio de varias sentencias relacionadas con el ámbito específico del tema objeto del trabajo, como es la responsabilidad del Ayuntamiento por los perjuicios derivados de una caída en vía pública, tanto si concurren con empresas concesionarias y contratistas o no, por ende, con la existencia de responsabilidad de varias entidades y no solo de la administración competente y la persona afectada.

PALABRAS CLAVE : Responsabilidad, Administración Local, Ley, concurrencia, jurisprudencia, daño indemnizable.

SUMMARY

This work will consist of 3 clearly differentiated parts; on one side and as starting point (Part I) we will treat the patrimonial responsibility of the Public Administrations in general, this means, making a study of the content in a global way, which will include the applicable regulations in this area, we will continue with jurisprudence in this respect, as well as scientific doctrine, both in an objective and subjective sense.

Following this, we will try to set out in a more specific way (in its Part II), we will explain the procedure to be followed for the exercise of the action of patrimonial responsibility, paying special attention to what is regulated in the common administrative procedure of the LPAC. And we will end with a (Part III) in which we will carry out an analysis of cases directly related to the Local Administration, ending with a more practical point, with the study of several judgements related to the specific ambit of the subject matter of the work, such as the responsibility of the Town Council for the damages derived from a fall on a public road, whether they concur with concessionary companies and contractors or not, therefore, with the existence of the responsibility of several entities and not only of the administration competent and the affected person.

KEY WORDS : Responsibility, Local Administration, Law, concurrence, jurisprudence, indemnifiable damage.

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

CC : Código Civil

CE : Constitución Española

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

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

TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

LCSP: Ley de Contratos del sector público 9/2017

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

ROF: Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

LEF: Ley de expropiación forzosa

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local

BOE: Boletín Oficial del Estado

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

UE: Unión Europea

STSJ: Sentencia Tribunal Superior de Justicia

STS: Sentencia Tribunal Supremo

TS: Tribunal Supremo

ss. : y siguientes

pag : Página

pags: Páginas

art : Artículo

arts : Artículo

ÍNDICE

PARTE I

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	8
1.1 Teoría general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas	8
2. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LRJSP 40/2015.....	14
2.1 Marco general.....	14
2.2 Artículo 32.1 LRJSP.....	16
2.3 Referencia al artículo 106.2 CE en este ámbito.....	16
3. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	17
3.1 Sistema unitario.....	17
3.2 Régimen general.....	18
3.3 Responsabilidad directa.....	18
3.4 Responsabilidad objetiva.....	19
3.5 Reparación integral de todo tipo de daños.....	19
4. ELEMENTOS SUBJETIVOS.....	19
4.1 La Administración Pública responsable.....	19
4.1.1 Responsabilidad de autoridades y personal al servicio de la Administración Pública.....	20
4.1.2 Responsabilidad de concesionarios y contratistas.....	21
4.1.3 Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas.....	23
4.2 El titular del derecho a la indemnización.....	24
5. ELEMENTOS OBJETIVOS.....	25
5.1 Presupuestos o requisitos de la responsabilidad.....	25
5.1.1 El daño o lesión.....	25
a) Daño efectivo : Daño emergente y lucro cesante.....	25
b) Evaluable económicamente : Daños corporales ; Daños morales.....	27
c) Individualizado en relación a una persona o a un grupo de personas.....	27

5.1.2 La antijuricidad del daño.....	28
a) En los supuestos de funcionamiento anormal del servicio.....	28
b) En los supuestos de funcionamiento normal del servicio.....	29
c) El deber jurídico de soportar.....	30
5.1.3 Los criterios o títulos de imputación.....	30
5.1.4 La relación de causalidad.....	31
a) Doctrina.....	31
b) Elementos para determinar la existencia o no del nexo causal.....	32
c) Requisitos.....	33
6. CAUSAS EXCLUYENTES DE LA RESPONSABILIDAD.....	33
6.1 Inexistencia de fuerza mayor.....	33

PARTE II

1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LPAC 39/2015.....	34
1.1 Procedimiento del ejercicio de la acción de responsabilidad.....	34
1.1.1 Iniciación del procedimiento.....	35
a) De oficio.....	36
b) A instancia del interesado.....	37
1.1.2 Tramitación simplificada.....	38
1.1.3 Indemnización o reparación del perjudicado.....	39

PARTE III

1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR DAÑOS EN LA VÍA PÚBLICA.....	40
1.1 Marco general.....	40
1.2 Concreción del origen del deterioro que causa la lesión.....	42
1.2.1 En especial, responsabilidad derivada de tapas de registro en la vía pública.....	43
2. RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.....	44
2.1 Ley de Contratos del Sector Público 9/2017 (LCSP).....	44

2.1.1 Responsabilidad extracontractual y contractual en cuanto a los formalismos de la responsabilidad patrimonial.....	44
2.2. Breve reflexión sobre la problemática que genera la concurrencia de responsables en la responsabilidad de la Administración y los contratistas cuando afectan a terceros.....	45
3. ANALISIS JURISPRUDENCIAL DE SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ESPECIAL INCIDENCIA EN LAS ENTIDADES LOCALES Y DE MODO CONCRETO POR LESIONES PRODUCIDAS POR CAÍDAS EN LA VÍA PÚBLICA.....	46
3.1- STS, rec. 1988/2002, de 5 de julio de 2006.....	46
3.2- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 773/2004, de 15 de octubre (Rec. 1613/2002).....	48
3.3- Sentencia Juzgado Contencioso-administrativo de Girona, de 27 de septiembre de 2013 (Rec. 406/2010).....	50
3.4- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, Región de Murcia, de 5 de junio de 2020 (Rec. 339/2919).....	51
4. CONCLUSIONES.....	54
5. BIBLIOGRAFÍA.....	56

PARTE I

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Teoría general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

Esta introducción tiene como objeto tratar de abordar de una manera generalizada las cuestiones más importantes sobre las que puede incidir la existencia de la concurrencia de responsabilidad de la Administración o cualquier otra Entidad Pública, por los daños que pueda sufrir cualquier ciudadano, como consecuencia de la actividad o inactividad del servicio público que ha de ser prestado por lo tanto, que el particular no tiene deber de soportar. Ni que decir tiene que para dar explicación a este concepto de un modo más concreto, no tenemos más que acudir a dos preceptos de mera trascendencia para este ámbito, como son tanto el Art. 32.1 de la Ley 40/2015 (LRJSP) que proclama el “Principio de Responsabilidad”, como el Art.106.2 de la Constitución Española (CE) que reconoce el “Principio de garantía patrimonial de los particulares”

El primero de ellos dice que *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (SP).....”*¹

Y complementa el precepto constitucional citado, igualando la referencia de este último en los siguientes términos: *“(...) tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*²

¹ Artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen del sector público (LRJSP)

² Artículo 106.2 de la Constitución Española (CE)

Es el caso, por ejemplo, de ciudadanos que sufren lesiones a consecuencia de un tropiezo en la vía pública por culpa del mal estado de las aceras o aquel otro que es golpeado por la caída de una rama de un árbol mal cuidado. En efecto, y como es lógico, la Administración Pública posee prerrogativas que la sitúan en una posición ventajosa con respecto a los administrados, pero a su vez, como cualquier otro sujeto de derecho, está inserta en un sistema de responsabilidad que obliga a la misma a responder de los daños que cause.

Sin embargo, refiriéndonos a la locución “casos de fuerza mayor” citada en la norma referida, procederemos a explicarla como uno de los factores que pueden afectar al nexo causal, entendida como un acontecimiento imprevisible y/o inevitable, además de otras circunstancias que puedan incidir en tal nexo como la actuación de otra Administración Pública distinta a la reclamada, el comportamiento del propio perjudicado o el comportamiento de un tercero.

Ha de tenerse en cuenta asimismo la jurisprudencia según la cual *“la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas; la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de con causas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”*.

Igualmente la que sostiene *“la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio*

*perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.*³

Continuando con el contexto que nos ocupa, es importante destacar, una vez más, el ámbito conceptual, pero esta vez en el aspecto doctrinal⁴, explicando que la responsabilidad patrimonial de la Administración se puede definir, según M. SANCHEZ MORÓN, como : “*el deber legal de la Administración de reparar daños y perjuicios causados a otros sujetos de Derecho que deriven de sus actividades*”.

Con ello se resalta que, en cualquier caso, la protección de este sistema tiene una consideración generalizada, ya que podemos entender que incluye cualquier relación extracontractual de todas las Administraciones Públicas. Por ello y a colación con esto último, con carácter jurisprudencial, podemos observar además que ya, en la sentencia del Tribunal Supremo (TS), de 4 de enero de 1991, se estableció que “*siempre que se produzca un daño en el patrimonio del particular, sin que este venga obligado a soportarlo en virtud de disposición legal o vínculo jurídico, hay que entender que se origina la obligación de resarcir el daño por parte de la Administración si se cumplen los requisitos necesarios para ello*”⁵.

Una vez llegados a este punto, vamos a hacer mención, pero de un modo sintético, ya que lo desarrollaremos más adelante, en primer lugar, del régimen jurídico que regula la citada responsabilidad, y que ya hemos adelantado parcialmente y de forma general en el inicio de la introducción, así como de las características del mismo y de los requisitos

³ *Dictámenes 929/2012, de 17 de enero de 2013, 716/2013, de 18 de octubre, 612/2014, de 15 de enero de 2015, 146/2015, de 29 de abril, 503/2016, de 29 de diciembre, y 27/2017, de 26 de febrero.*

⁴ *ACOSTA-PENCO, T. (2016, pág. 234).*

⁵ *STS de 4 de enero de 1991, FD2o c)*

que son de obligado cumplimiento para que concurra ese deber de resarcimiento del daño causado por la Administración, a la persona afectada.

Por tanto, el régimen jurídico que regula, por un lado, los Principios básicos la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y, por otro, el Procedimiento especial de responsabilidad patrimonial, se encuentran recogidos en dos leyes de vital importancia en materia de Derecho Administrativo, como son, la Ley 40/2015, de 1 de octubre , de régimen del sector público, en sus artículos 32 a 37 (LRJSP) y la Ley 39/2015, de 1 de octubre , de procedimiento administrativo común de las Administraciones publicas (LPAC) que juntas han elevado de rango las disposiciones complementarias que establecían las especialidades procedimentales en materia de responsabilidad patrimonial. ⁶.

Volviendo al ámbito doctrinal, autores como L. MARTIN REBOLLO, destacan que las principales características del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial, que se mantienen prácticamente desde los inicios, pueden resumirse en cinco y que más abajo desarrollaremos:

- a) Sistema unitario
- b) Régimen general
- c) Responsabilidad directa
- d) Responsabilidad objetiva

En este apartado es de vital importancia mencionar, tanto los elementos subjetivos (sujetos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas) como los objetivos (presupuestos o requisitos para la responsabilidad patrimonial) en esta materia :

⁶ MEDINA ALCOZ, L, en CANO CAMPOS, T.(2009, pp. 31-68)

En cuanto a los elementos subjetivos, sin omitir el papel de la Administración pública responsable, la subjetividad se encuentra configurada en nuestra Constitución por el titular del derecho a indemnización, es decir, los particulares por un lado y por el concepto de servicio público, por otro parte, que, en materia de la responsabilidad referida, es definido como cualquier actividad de gestión o actuación propia de la Administración, inherentes a su deber de hacer, en los que se incluye tanto el ejercicio de potestades administrativas y de actividades materiales como las omisiones o pasividades del citado deber o comportamiento de la misma e incluso como la simple titularidad de competencias.

Así pues, resumiendo ambos términos, entendemos que esta norma constitucional nos lleva a que la Administración Pública se encuentra estrechamente vinculada con el servicio público. Tanto es así que, desde un punto de vista más práctico, podemos afirmar que, para la exigencia de responsabilidad patrimonial será necesario un razonamiento previo de conexión entre el servicio público y la Administración concreta, sin perjuicio de que seguirá siendo primordial la existencia del nexo causal entre el servicio prestado y el daño causado.

En cuanto a los elementos objetivos, podemos decir que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas es una responsabilidad objetiva; es una responsabilidad directa; y es una responsabilidad exigible ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Y en cuanto a los requisitos o presupuestos, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial por parte de la Administración, siendo necesario que operen en su conjunto y encontrarnos así ante un daño indemnizable, son los siguientes:

I) El daño o lesión alegado que habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o a un grupo de personas.⁷

II) La antijuricidad que significa que solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.⁸

III) Los títulos o criterios de imputación que se traducen en la evaluación del funcionamiento, normal o anormal de los servicios públicos.

IV) La relación de causalidad que se se trata de un requisito esencial para determinar la existencia de la responsabilidad evaluada y que supone que el daño ha de ser consecuencia del servicio público.

En la segunda parte, continuaremos exponiendo el procedimiento de ejercicio de la acción de responsabilidad desde una doble vertiente. Por un lado, la necesaria para la reclamación de la indemnización como solicitud de iniciación, plazos, prescripción, posibilidad de interrupción de la misma..... y, por otro, la del régimen jurídico aplicable (LRJSP) de forma general y (LPAC) de un modo más específico, junto con el estudio de la jurisdicción competente para ello tanto si deriva de la actividad sujeta al Derecho Administrativo como si lo es de la sujeta al Derecho privado.

Finalmente en la parte tercera de este trabajo, nos adentraremos en los supuestos específicos de responsabilidad patrimonial, con especial incidencia en las entidades locales y, concretamente, en la casuística por accidentes en la vía pública, haciendo

⁷ Artículo 32.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen del sector público (LRJSP)

⁸ Artículo 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre , del régimen del sector público (LRJSP)

especial hincapié en las reclamaciones por los daños o lesiones producidos al perjudicado por caídas en esta, según sea el origen del deterioro causante, que puede ser de diversa índole, como baldosas sueltas, desniveles, tapas de registro.....; realizando para ello un análisis tanto normativo⁹, como jurisprudencial y doctrinal en la materia.

Y concluiremos destacando, en particular, la problemática que pueda suscitar la concurrencia de la Administración con concesionarios o contratistas, en el supuesto en que así ocurra el daño.

Para ello, realizaremos un breve recordatorio en este apartado de la Ley de contratos del sector público¹⁰ y su vinculación con los formalismos que son exigidos por la Administración en concepto de responsabilidad patrimonial, para así poder determinar, con cierta certeza, si nos encontramos ante una responsabilidad solidaria o no, en qué medida y el orden jurisdiccional competente en este medio.

2. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LRJSP 40/2015

2.1 Marco general

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es actualmente una institución de suma importancia, tal como señala E. GARCÍA DE ENTERRÍA¹¹, y bastante genuina de nuestro ordenamiento jurídico.

⁹ *En cuanto a la regulación de la LRBRL, en su artículo 54 expresa que “las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.*

¹⁰ *Ley de Contratos del sector público 9/2017 (LCSP)*

¹¹ *Vid. Supra la cita inicial*

Su fundamento no radica solo en responder de sus actos como cualquier persona, sino evitar que la actividad de la Administración, que principalmente tiene por objeto la satisfacción del interés general, cause perjuicios de forma injusta a bienes y derechos de los particulares.¹²

En la LRJSP, concretamente, dichos temas se encuentran regulados desde la perspectiva de los principios, haciendo una especial referencia a la citada responsabilidad patrimonial en el marco de los Principios Generales del Derecho. Dicho de otro modo, destacamos en este punto la relación con el propio Principio de responsabilidad, que supone la clara necesidad de que los poderes públicos deban indemnizar por los daños que provoquen en el ejercicio de sus competencias. Del mismo modo, siguiendo la doctrina científica, algunos autores han observado que otra de las relaciones con la responsabilidad patrimonial mencionada puede hacerse con el enriquecimiento injusto, ya que consideran que la consecuencia de la aplicación de tal principio puede ser la propia responsabilidad¹³.

La regulación sustantiva de la responsabilidad patrimonial la encontramos en los artículos 32 a 37 de dicha Ley 40/2015, de 1 de octubre y estos preceptos están incorporados dentro del Capítulo IV (destinado a regular la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas) del Título Preliminar, relativo a las “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”, que a su vez se subdivide en dos Secciones:

Una primera, que regula la “Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas” (art. 32 a 35) y una segunda, relativa a la “Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas” (art. 36 y 37).

¹² *Para un análisis comparado, vid. MARTÍN REBOLLO, L. (1980, pp. 17-35).*

¹³ *REBOLLO PUIG, M. (1995 pp 14,83,87,143,149,151,250).*

2.2 Artículo 32.1 LRJSP

Como ya adelantamos en la introducción, este precepto proclama el “Principio de Responsabilidad”, que establece de forma literal que *“los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”*. Tal y como podemos comprobar en la descripción de este artículo, el sistema se configura en torno al concepto de lesión, como daño antijurídico, y es por ello que la reparación del daño ha de ser integral, proporcionando una compensación o un resarcimiento completo del mismo, tanto personal como patrimonial, causado por la actuación administrativa (Principio de total indemnidad)

2.3 Referencia al artículo 106.2 CE en este ámbito

Dispone el artículo 106.2 que *“los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”*

Esta previsión constitucional, se encuentra actualmente desarrollada en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, como regulación aplicable a todas las Administraciones Públicas y, específicamente, junto con el artículo 32.1, que ya hemos analizado en el apartado anterior, reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados, siempre que concurra ese daño producido, con las excepciones y peculiaridades expuestas en este precepto constitucional, así como salvo causas de fuerza mayor y siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Dicho de un modo diferente, cuando esa lesión se produzca como consecuencia de una actuación administrativa.

Por otra parte, alude al artículo 106.2 a los "particulares" como sujetos activos de la reclamación y así se recoge también en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015,¹⁴ aspecto sobre el que se ha producido una amplia polémica doctrinal. En efecto, se ha discutido si por "particulares" debían entenderse exclusivamente los sujetos de derecho privado, de manera que una Administración Pública no podría reclamar frente a otra Administración Pública al amparo de los artículos 106.2 de la Constitución y 32 y siguientes de la Ley 40/2015. Lo cierto es que parece razonable sostener que, cuando en el artículo 106.2 se alude a los "particulares", no se está queriendo excluir la posibilidad de que una Administración pueda plantear una reclamación patrimonial frente a otra Administración.

3. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

L. MARTIN REBOLLO destaca que las características del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial pueden resumirse en cinco. Y en cuanto a la jurisprudencia, el TS se posiciona en el mismo sentido que la doctrina respecto del sistema de responsabilidad patrimonial.

Ejemplo de ello, es el Fundamento de Derecho tercero de la STS, Sala 3ª, de 22 de abril de 2016.

3.1 Sistema unitario

Que rige para cualquier Administración pública sin excepción (expresado en el art. 149.1.18 CE) tanto si actúa con sometimiento al Derecho Administrativo, como si lo hace sujeta al Derecho privado, protegiendo por igual a todos los sujetos y garantizando un tratamiento patrimonial común cuando hayan sufrido algún daño que deba ser indemnizado.

¹⁴ *Vease Doctrina del Consejo del Estado*

3.2 Régimen general

Que abarca la totalidad de la actuación administrativa, sea fáctica o jurídica y tanto por acción como por omisión.¹⁵

3.3 Responsabilidad directa

Es declarada respecto de la Administración Pública que ha desarrollado la actividad o es titular del servicio y no es simplemente subsidiaria de la responsabilidad del funcionario o agente responsable. Es decir, es el patrimonio de la Administración el que responde directamente frente al perjudicado y no subsidiariamente, previa condena al funcionario o agente que hubiera intervenido.

Tanto es así que aunque la lesión siempre sea causada por un agente de la Administración, será esta igualmente la que responda directa y no subsidiariamente.

Haciendo alusión a lo citado, debemos destacar lo establecido en el art. 145.1 LRJSP y LPAC que dice así :

“Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial, los particulares exigirán directamente a la Administración correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio”.

¹⁵ Destaca AGUDO FERNÁNDEZ, E./ que el principio constitucional de responsabilidad patrimonial por «el funcionamiento de los servicios públicos» tiene un alcance general, comprendiendo todo tipo de actuaciones extracontractuales de la Administración, ya sean normativas, jurídicas o materiales, y ya se trate de simples inactividades u omisiones. En este sentido, como se declaró por la STS de 4 de enero 1991, reiterando constantes precedentes jurisdiccionales, «al operar el daño o el perjuicio como meros hechos jurídicos, es totalmente irrelevante para la imputación de los mismos a la Administración que ésta haya obrado en el estricto ejercicio de una potestad administrativa o en forma de mera actividad material o en omisión de una obligación legal». Vid. entre muchas, la STS de 11 de abril 1986, la STS de 7 de octubre 1997 y la STS de 27 de marzo 1998.

3.4 Responsabilidad objetiva

Supone que elementos subjetivos como la culpa no intervienen en su determinación¹⁶. Es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuricidad del resultado o lesión.

Es indiferente que la actuación haya sido normal o anormal, bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquella, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado

3.5 Reparación integral de todo tipo de daños

Incluye tanto daños materiales como morales, aunque limitada en el tiempo a un plazo de prescripción de un año.

4. ELEMENTOS SUBJETIVOS

4.1 La Administración Pública responsable

Desde un punto de vista subjetivo, la responsabilidad de la Administración se integra por los sujetos activos, que son aquellos que ostentan la condición de perjudicados y por los sujetos responsables, que se definen por la concurrencia de una Administración o Entidad Pública. Obviamente, se funda también en el “Principio de solidaridad”, en cuanto a que no sería justo que un sujeto lesionado tuviera que hacer frente a las consecuencias lesivas de las actuaciones de los poderes públicos.

En este punto, por tanto, nos ocuparemos en primer lugar de la Administración Pública como responsable, en concurrencia con otros entes tanto de Derecho Público como Privado, para después profundizar en el otro elemento subjetivo, como es el titular del derecho a indemnización o perjudicado.

¹⁶ Vid .MIR PUIG PELAT,O.(2008, pp. 629-652).

4.1.1 Responsabilidad de autoridades y personal al servicio de la Administración Pública

En este caso, ha de decirse que la responsabilidad es directa, como se proclama en el art. 36 de la Ley 40/2015 que establece que la Administración, cuando hubiera indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio a sus autoridades y demás personal a su servicio, la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencias graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento. Para ello, han de concurrir determinados requisitos: que la persona física esté integrada en la organización administrativa y que actué en ocasión del ejercicio de funciones administrativas.¹⁷ La atribución de responsabilidad patrimonial a una Administración Pública, dada su condición de persona jurídica, exige en múltiples casos la localización de la persona física que es responsable y su conexión con una Administración Pública.

Así, serán imputables a la Administración Pública todos los actos u omisiones que realicen las autoridades y el personal al servicio de una Administración Pública, pero siempre dentro de su actuación pública y no en el ámbito de una actuación privada, salvo los casos típicos de los daños causados por los miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estando fuera de servicio.

¹⁷ Han señalado GARCIA DE ENTERRIA Y FERNANDEZ que “el hecho de la integración en la organización administrativa permite ampliar la noción de funcionario a estos efectos más allá de los límites que resulta del concepto formal que se maneja en la relación funcional, sobre el dato de hecho, acorde con la expresión objetiva que la ley y la Constitución utilizan “funcionamiento de los servicios públicos”, del ejercicio real de funciones públicas, comprendiendo así no solo a los funcionarios estricto sensu, sino a todo tipo de autoridades, empleados o contratados e, incluso, a cualesquiera agentes que por un título u otro desempeñen, aunque sea de modo ocasional, esas funciones, hasta el supuesto límite del mero gestor oficioso o de facto”. Pero no es suficiente para imputar el daño a la Administración, porque “además es preciso que el agente cause el daño realizando alguna actividad relacionada con el servicio, pues de otro modo no sería el servicio el que creara el riesgo, sino un sujeto particular”. Ejemplo: en el caso de que un policía, sin estar de servicio, se pelease con otro causándole lesiones, en este caso no sería imputable el daño a la Administración. (STS 17 de julio de 1995)

Ejemplo: el caso de un policía, sin estar de servicio, se pelease con otro causándole lesiones, en este caso no sería imputable el daño a la Administración. Pero si el policía utiliza su arma reglamentaria, no estando de servicio, el daño es imputable a la Administración, según viene reconociendo la jurisprudencia del TS.¹⁸

4.1.2 Responsabilidad de concesionarios y contratistas

El primer tratamiento jurídico sobre la responsabilidad de la Administración Pública por los daños producidos a los particulares, cuando se trate de un servicio público gestionado por un contratista, ya se contemplaba en los arts. 121.2 y 123 de la LEF, atribuyendo la responsabilidad al concesionario gestor del servicio. Así mismo, la doctrina interpretó que el concesionario respondía de forma directa frente al lesionado, siendo competente la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Después, la responsabilidad de los contratistas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de un contrato es una cuestión que ha venido siendo contemplada por la legislación contractual pública desde hace bastantes años (así art. 98 de la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas, seguidos por los preceptos correlativos de la Leyes contractuales públicas sucesivas, hasta llegar al actual art. 196 de la Ley 9/2017). Indica tal precepto lo siguiente:

1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.
2. Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será esta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecten el

¹⁸ *Vease STS de 17/07/1995*

contrato de obras, sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra el redactor del proyecto de acuerdo con lo establecido en el artículo 315, o en el contrato de suministro de fabricación.

3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que este, oído el contratista, informe sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.
4. La reclamación de aquellos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto.

Sin embargo, no ha sido abordada en su vertiente procedimental hasta la Ley 39/2015 (art. 82.5) y la Ley 40/2015 (art. 32.9). El art. 32.9 de la Ley 40/2015 dispone que “se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para determinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma sin perjuicio de las especialidades que, en su caso establezca (...) “la legislación contractual pública.

Y el art. 82.5 de la Ley 39/2015 dice que *“en los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios”*

4.1.3 Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas

La responsabilidad concurrente¹⁹ de las Administraciones Públicas, se encuentra recogida en el art. 33 de la LRJSP :

“Las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria, cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la LRJSP”.

El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta, podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones Públicas ²⁰.

La LRJSP establece que, en otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención.

Así, la responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación.

¹⁹ Vid., en este sentido, MESTRE DELGADO, J.F.(septiembre-diciembre 1992, pp. 457-464) Así mismo, vid. la STS de 30 de octubre de 1990, STS 4 de mayo de 1999, STS de 15 de abril de 2000, STJC 550/2003, de 15 de abril.

²⁰ La Administración competente para incoar ,instruir y resolver los procedimientos en los que exista una responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas, será la fijada en los Estatutos o reglas de la organización colegiada. En su defecto, la competencia vendrá atribuida a la Administración Pública con mayor participación en la financiación del servicio. (LRJSP)

4.2 El titular del derecho a la indemnización

El otro elemento esencial en la relación jurídica, para la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es el “particular”, el perjudicado por el funcionamiento del servicio público.

El lesionado será titular del derecho a indemnización y, por tanto, él será quien tenga legitimación directa para incoar el procedimiento administrativo o el proceso jurisdiccional para el reconocimiento de su derecho. Pero si el daño consiste en la muerte de una persona, la legitimación para reclamar la indemnización no se circunscribe, exclusivamente a los herederos, sino también a aquellas personas del entorno humano que padeció la pérdida.

La figura del perjudicado, como ya hemos comentado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, viene regulada tanto en el art. 106.2 CE, así como en el art. 32.1 de la Ley 40/2015. Por lo tanto, ha de entenderse conforme a esta regulación y su contenido que los perjudicados, los lesionados, los particulares -según queramos nombrarlos- según avala la propia doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (TS), podrán ser tanto personas físicas como jurídicas que hayan sufrido un daño por parte de la Administración y deben ser objeto de una interpretación integradora.

De modo que no solo abarca a los ciudadanos, que en el Derecho Administrativo reciben la denominación de “administrados”, sino también a las distintas Administraciones públicas.

5. ELEMENTOS OBJETIVOS

5.1 Presupuestos o requisitos de la responsabilidad

Como ya sabemos, la responsabilidad patrimonial de la Administración, nace en aquellos supuestos en los que cualquier órgano de la Administración Pública produce un daño antijurídico a una persona física o jurídica, como consecuencia de un acto

realizado en su normal o anormal funcionamiento y que es cuantificable económicamente.

Doctrina y jurisprudencia establecen como requisitos indispensables para la existencia de la citada responsabilidad los referidos en el art. 32 de la LRJSP y son los siguientes:

5.1.1 El daño o lesión

El daño que se ha de reparar sólo podrá ser exigido si confluyen en su producción unos requisitos necesarios y, por consiguiente, se entienda así nacida la responsabilidad de la Administración. Dichos presupuestos, que constituyen en su conjunto el concepto de lesión resarcible, están previstos actualmente en el artículo 32.2 de la Ley 40/2015, que establece *“en todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”*.

a) Daño efectivo : Daño emergente y lucro cesante

Este primer requisito implica que concurra la existencia de un daño que sea efectivo, lo que se entiende por la doctrina como un daño del que se ha de probar su existencia. Así mismo la jurisprudencia ha venido considerando que se ha de probar por el perjudicado con el rigor necesario para que sea “convincente” y “total, plena y evidente” .

Así mismo, en relación con el citado requisito, podemos observar la constante jurisprudencia que afirma imprescindible que se haya producido una lesión real y efectiva. Prueba de ello es la STS, Sala 3ª, de 6 de noviembre de 2015, que en su Fundamento de Derecho primero señala como indispensable la presencia de un *“daño real y efectivo para la actora”* o la STS, Sala 3ª de 10 de mayo de 2012 que, al citar “reiterada jurisprudencia (STS de 23 de marzo de 2009, recurso de casación 412/2006, FJ 2o) continua proclamando que el daño ha de ser actual y efectivo, no hipotético (STS de 24 de febrero de 1994, recurso de apelación 9267/90) por lo que no caben meras especulaciones o expectativas (sentencia de 25 de noviembre de 1995)”.

Llegados a este punto, debemos plantearnos, además, si el daño resarcible alcanza el daño emergente y el lucro cesante. Como ya conocemos, el primero de ellos lo entendemos como un daño directo, cierto, actual... mientras que el segundo, alude a aquel daño que se produce por dejar de obtener un beneficio lícito. Pues bien, ante esta cuestión afirmamos, nuevamente, que nos encontramos con una nutrida jurisprudencia que señala que el alcance de la lesión patrimonial puede equivaler a daño en cualquiera de sus dos formas, quedando así resuelta la duda al equiparar el perjuicio a ambas modalidades.

Como ejemplo de ello, destacaremos las sentencias del Tribunal Supremo, sala 3a, de 29 de enero, 10 de febrero, 9 de marzo y 13 de octubre de 1998, lo que concuerda con el principio general inspirador de la materia y jurisprudencialmente reconocido tanto por el Tribunal Supremo como por la misma doctrina legal administrativa de reparación “integral” de los daños sufridos.²¹

b) Evaluable económicamente : Daños corporales; daños morales

En este sentido el daño ha de ser evaluable económicamente, en cuanto a lo que sea material, pero también se contempla para daños morales y corporales. Los daños morales son los que recaen en bienes o derechos cuya naturaleza no es patrimonial, es decir, el perjuicio recae en otros ámbitos de la persona como el honor, el dolor, la integridad... y, por tanto, carecen de la posibilidad de ser reparados, en sentido estricto. Ante esto el TS proclama que :

“representan el impacto, quebranto o sufrimiento psíquico que ciertas conductas , actividades o incluso, resultados, pueden producir en la persona afectada y cuya reparación va dirigida a proporcionar, en la medida de lo posible, una compensación a la aflicción causada”

²¹ GARGÍA CREMADES, G. (2015.pág. 254).

El daño corporal, por otra parte, se entiende como un daño extrapatrimonial y personal. Dicho de otro modo, este concepto recae en la esfera del propio cuerpo o en la integridad física o psíquica de la persona. Así mismo, el daño corporal puede provocar una situación de incapacidad transitoria o una incapacidad permanente.

c) Individualizado en relación a una persona o a un grupo de personas

Será necesario que el perjuicio pueda ser individualizado respecto de una persona o grupo de personas, sin que se admitan como resarcibles los daños que no puedan ser singularizados respecto de un patrimonio concreto, por tratarse de daños sufridos de forma generalizada y, por consiguiente, soportados por todos, ya que estos no serán indemnizables.

Por ello, si el fundamento de la responsabilidad patrimonial es el “Principio de igualdad ante las cargas públicas”, únicamente serán indemnizables los daños que afecten

individualmente a una persona o grupo de personas y no los que afecten con carácter general a todos los administrados.

5.1.2 La antijuricidad del daño

Conforme ha venido siendo el planteamiento clásico de la doctrina, la lesión es un daño antijurídico y, como tal, implica la necesidad de determinar cuándo es antijurídico un daño; pregunta a la que se ha dado respuesta, diciendo que se trata de aquel daño que la víctima no tiene el deber jurídico de soportar, por no existir causas de justificación del mismo, es decir, por parte de la Administración. Asimismo, la normativa en materia de responsabilidad patrimonial matiza el concepto, añadiendo que debe tratarse de un deber jurídico que no tenga que soportar el particular de acuerdo con la Ley, lo que, por consiguiente, supone la ausencia de los casos de fuerza mayor como causa extraña a la Administración.

En este sentido J. JORDANO FRAGA, sostiene la teoría de calificar la responsabilidad patrimonial como objetiva, no dando relevancia al proceder antijurídico de la Administración, sino al del resultado o lesión. Para M.J. MONTORO CHINER, se trata de una objetividad que daría pie a reformulaciones de las tesis dominantes sobre su naturaleza o esencia misma. Así, la antijuridicidad del daño se funda en el criterio objetivo de la lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar, pues, si existe ese deber jurídico, decae la obligación de la Administración de indemnizar.²²

a) En los supuestos de funcionamiento anormal del servicio

Para E. SANCHEZ GOYANES, el elemento fundamental de imputación de responsabilidad, en caso de funcionamiento anormal de los servicios públicos, es la falta de diligencia en el desarrollo de la actividad pública encomendada.

Así mismo este autor desglosa el concepto “anormal” en tres clasificaciones diferenciadas :

I) El mal funcionamiento, entendido como acción positiva

II) El no funcionamiento, es decir, la dejación o negativa de actuar cuando existe el deber de hacerlo

III) Y el funcionamiento defectuoso, que entronca con ese menoscabo del deber de diligencia que impone el artículo 103 de la CE.

En esta postura coinciden numerosas sentencias, que condenan al Ayuntamiento por vías públicas deficientemente señalizadas o pavimentadas. Así, la jurisprudencia del TS, ante la lesión producida a un peatón, dirá que: “ *tal daño ha sido producido, en relación de*

²² Vid. STS de 31 de octubre de 2000 y STS 30 de octubre de 2003.

causa a efecto, por el defectuoso funcionamiento de un servicio público, propio y específico de la entidad recurrente (el Ayuntamiento), cual es el actuar administrativo conducente al mantenimiento de las condiciones mínimas y elementales de la seguridad de las calles y paseos públicos locales, toda vez que las entidades de la Administración local tienen la obligación inexcusable de mantener tales vías publicas abiertas a la circulación peatonal y viaria, en condiciones tales que la seguridad de quienes la utilizan esté normalmente garantizada..."(STS 10/11/1994)

b) En los supuestos de funcionamiento normal del servicio

Cuando el funcionamiento del servicio público es normal, se acude para fundamentar el derecho a la indemnización a criterios como el "Principio de solidaridad". Otras veces,

se acude al riesgo inherente a la utilización del servicio. Según el TS: "*para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social.*

No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo, y consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado". (STS 29/10/19)

c) El deber jurídico de soportar

El deber jurídico de soportar, se refiere a las causas de justificación, es decir, a aquellos supuestos en los que la actuación de la Administración queda justificada, desapareciendo el carácter antijurídico del daño, de tal manera que el perjudicado viene obligado a soportarlo.

Según E. GARCÍA DE ENTERRÍA, como causas de justificación legalmente inexcusables, podemos citar la obligación de pago de impuestos; el deber de soportar una ejecución administrativa o judicial y, en general, el cumplimiento de cualquier otra

obligación legal; el cumplimiento de una sanción impuesta a consecuencia de una infracción tipificada, siempre que sea proporcionada; el deber de abstenerse de realizar una conducta prohibida y de soportar las consecuencias de su eventual incumplimiento; la obligación de cumplir los contratos voluntariamente suscritos...etc”.

5.1.3 Los criterios o títulos de imputación

Como ya hemos ido observando de forma genérica a lo largo de este estudio, podemos entender que el criterio utilizado por nuestro ordenamiento jurídico para determinar el título de imputación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no es otro que el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, que ya hemos aclarado en el apartado inmediatamente anterior. Y, por ende, los criterios o

títulos de imputación los podríamos clasificar en cuatro categorías, teniendo en cuenta la causa de la lesión en cada caso concreto:

- I) Que la lesión se produzca como consecuencia del ejercicio ordinario del servicio
- II) Que la lesión obedezca a una anormalidad en el funcionamiento del servicio público
- III) Que exista una situación de riesgo creada por la propia Administración
- IV) La producción de un enriquecimiento injusto por parte de la misma.

5.1.4 La relación de causalidad

a) Doctrina

En palabras de SANTIAGO GONZALEZ VARAS-IBAÑEZ, para que pueda apreciarse la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha de mediar una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto entre el actuar de la Administración y el daño

producido. Por ello, para tal imputabilidad a la Administración demandada, debe existir imperiosamente un nexo de causalidad entre el actuar de la Administración y el daño producido.

Además, destaca como prueba de lo anterior la STS de 27 de octubre de 1998, que afirma que el examen de la relación de causalidad inherente a todo caso de responsabilidad extra contractual, debe tomar en consideración que:

I) Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad pueden concebirse....

II) No son admisibles, otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante.... Para producir el resultado dañoso.....

III) La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad...

IV) El carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de fuerza mayor u otras circunstancias en las que exista dolo o negligencia de la víctima sea suficiente para considerar roto el nexo de causalidad correspondiente a la responsabilidad de la Administración.

b) Elementos para determinar la existencia o no de nexo causal

Para la redefinición del sistema, lo primero es determinar los dos elementos del nexo causal: el fáctico, es decir, los hechos que desembocan en el resultado dañoso, y el jurídico o valorativo, sobre la trascendencia de la causa para producir ese daño.

La carga de la prueba de ambos elementos, corresponde a quien así lo alegue con la pretensión de procurarse la indemnización pública. Pero el elemento valorativo ha de ser objeto, a falta de una norma positiva sobre qué ha de entenderse por causa del daño,

de análisis por los tribunales, que son los que, a la postre, consideren su existencia en base a las teorías generales al uso para fundamentar la existencia del nexo causal, que básicamente son de dos tipos:

I) Teoría amplia (de imputación objetiva o del carácter antijurídico del daño), según la cual toda condición del resultado, por secundaria que sea, es causa del mismo.

II) Teoría restrictiva (de determinación de los requisitos de la relación causal) exige hacer un tipo de valoración, que suponga una causa adecuada para producir el resultado.

Esta última teoría es por la que se decanta nuestra jurisprudencia y la que responde a la eficacia y sensatez del sistema²³

c) Requisitos

Los requisitos básicos para exigir la responsabilidad patrimonial son la existencia de una lesión, la producción de daños y perjuicios y la imputación de la misma a la Administración, como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos o del funcionamiento normal, en los casos de expropiación de derechos, lo que conlleva la determinación de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso.

6. CAUSAS EXCLUYENTES DE LA RESPONSABILIDAD

6.1 Inexistencia de fuerza mayor

La Administración queda exonerada de responder patrimonialmente en el caso de que el daño se produzca por fuerza mayor, es decir, por la existencia de una causa externa al funcionamiento del servicio público.

²³ MILANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRÍES.S (2008. pag,141)

Son casos en los que el daño proviene de factores externos e imprevisibles, que quedan fuera del poder de actuación de la Administración. El artículo 32.1 de la LRJSP lo plasma como causa de exclusión de la responsabilidad. Asimismo, el artículo 34.1 de la LRJSP estipula que tampoco serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar, según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos.

No obstante, el caso fortuito no exonera a la Administración de su responsabilidad, por tratarse de casos en que sí puede atribuirse a su funcionamiento, toda vez que el daño que se genera cabría calificarlo como previsible y evitable. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, es decir, hechos que, aun siendo previsibles, sean inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motiva sea independiente y extraña a la voluntad del sujeto obligado. Así pues, no cabe confundir fuerza mayor con caso fortuito. En la fuerza mayor lo que hay es determinación irresistible y exterioridad, en cambio en el caso fortuito, indeterminación e interioridad.

En líneas generales, la ruptura del nexo causal, no se producirá en el supuesto del caso fortuito, según jurisprudencia consolidada, debido al carácter objetivo de la responsabilidad y por no tratarse de un daño producido por agente exterior, imprevisible e inevitable. Además, la jurisprudencia del Tribunal Supremo nos hace la siguiente aclaración: *“el caso fortuito, aun admitiendo que exista, no es bastante para enervar la responsabilidad demandada a la Administración”*.

PARTE II

1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LPAC 39/2015

1.1 Procedimiento del ejercicio de la acción de responsabilidad

La Ley 30/1992 (LRJSP y LPAC) estableció la unidad jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por una doble vía:

unificando, en primer lugar, el procedimiento para la reclamación de la indemnización y, en segundo lugar, unificando el régimen jurídico aplicable y la jurisdicción competente, tanto si la responsabilidad deriva de la actividad sujeta al Derecho administrativo como si lo es respecto de la sujeta al Derecho privado.

La regulación del procedimiento de responsabilidad patrimonial no incorpora grandes novedades y se configura sobre la base de la normativa anterior. No obstante, sí cabe destacar la incorporación del uso generalizado y obligatorio de los medios electrónicos en todas las fases del procedimiento administrativo común.²⁴

1.1.1 Iniciación del procedimiento

La iniciación del procedimiento se encuentra regulado en los artículos 54 y ss. de la Ley 39/2015, si bien destaca la mención expresa a las especialidades de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, en sus arts. 65 y 67, que integra en buena medida lo que antes regulaba en el Real Decreto 429/1993. Y, en tales preceptos se pone de relieve que la materia de responsabilidad patrimoniales de las que admiten, alternativamente, los dos modos de iniciación: “*de oficio o a solicitud del interesado*”

En cualquiera de los dos casos, se prevé que se resolverán, por el Ministro respectivo, el Consejo de Ministros si una ley así lo dispone, o por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración local (art. 92 de la Ley 39/2015)

El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

²⁴ Sobre esta cuestión vid., GAMERO CASADO, E. (2016, pp. 15-27); y MORENO MOLINA, J.A.: (op. cit., pag. 109).

En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (art. 67.1 de la Ley 39/2015)

Por último cabría destacar que la resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive, pone fin a la vía administrativa. (art. 114.1, letra e, de la Ley 39/2015)

a) De oficio

La iniciación del procedimiento de oficio es de aplicación en los siguientes cuatro supuestos propios de procedimiento general:

I) Por propia iniciativa

II) Por orden de superior

III) Por petición razonada de otros órganos no competentes o con funciones de investigación

IV) Por denuncia.

Además, el art. 65 de la LPAC determina las *“especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial”*. Así, se indica que *“cuando las Administraciones Públicas decidan iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado al que se refiere el artículo 67”*

Cabe destacar que a pesar de lo anterior, la iniciación de oficio por las Administraciones Públicas se comprende como un supuesto excepcional puesto que vienen siendo los ciudadanos quienes por regla general inician el procedimiento.

En cuanto a el acuerdo de iniciación de oficio, según el art. 65.2 de la LPAC :“ *se notificará los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información que estimen convenientes a su derecho.....*”

b) A instancia del interesado

En cuanto a la iniciación por solicitud del interesado, la LPAC prevé especialidades en esta materia, que exigen respetar el contenido que establece el art. 66 de la LPAC y además la especificación de *“las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante”*

En el art. 67 de la LPAC se establece que *“sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”*²⁵

²⁵ La STS 463/2019 ,de 4 de abril fija como criterio interpretativo que el “*dies aquo*” para el cómputo del plazo de un año para el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial por daños físicos o psíquicos se iniciará en la fecha de la curación o de la estabilización, con conocimiento del afectado, de las secuelas, con independencia y al margen de que, con base en esas mismas secuelas, se siga expediente de incapacidad laboral, cualquiera que sea su resultado administrativo o judicial

Y el art. 67.1 de la citada Ley aclara que el inicio del cómputo del plazo para la reclamación a solicitud del interesado se concreta en dos supuestos diferenciados, el de las reclamaciones por anulación de normas reglamentarias, por un lado, y las derivadas de la aplicación de leyes y normas de la UE, por otro.

a) En la reclamación por anulación de normas reglamentarias tanto en vía administrativa como en vía judicial, el plazo de prescripción comienza al año de haberse notificado resolución administrativa o sentencia firme

b) En la reclamación derivada de la aplicación de leyes y normas de la UE, el plazo de prescripción comienza al año de la publicación en el BOE o en el DOUE.

1.1.2 Tramitación simplificada

El art. 96 de la LPAC prevé la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, que supone una agilización del procedimiento administrativo. Conforme al mencionado precepto, esta tramitación procederá *“cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen”*. Así mismo, para este tipo de tramitación, se exigirá la acreditación y justificación de las presentes circunstancias, sin perjuicio de que se pueda volver a la tramitación ordinaria, si en cualquier momento desaparecieran alguna de estas particularidades.

La tramitación referida, además, conlleva una reducción del plazo para resolver y notificar, fijado pues en treinta días,²⁶ a contar desde el día siguiente de la notificación al interesado el acuerdo de tramitación simplificada.

²⁶ *Transcurrido ese plazo sin haber sido dictada la resolución, el silencio se considera desestimatorio, según se deduce de lo establecido en el art. 24.1, párrafo segundo de la LPAC.*

En relación al régimen de recursos, al agotarse o poner fin a la vía administrativa, sólo cabe interponer recurso potestativo de reposición (art. 123 de la LPAC) o acudir a la vía jurisdiccional (art. 25.1 de la LJCA)²⁷.

1.1.3 Indemnización o reparación del perjudicado

En cuanto a la forma en que debe procederse a resarcir al administrado perjudicado, vamos a hacer referencia al art. 34 de la Ley 40/2015, centrándonos en los apartados 1, 3 y 4, respectivamente, para dar explicación no solo a la forma de proceder, sino además al modo de cálculo de la cuantía.

1. *“Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este no tenga el deber de soportar de acuerdo con la Ley”.*

3. *“La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo..... y de los intereses de demora, que se exigirán con arreglo a la Ley General Presupuestaria”.*

4. *“La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte mas adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés publico, siempre que exista acuerdo con el interesado”*

²⁷ Destaca CASADO CASADO, L., que *“en el ámbito contencioso-administrativo ,en el que existe un amplio abanico de medios de impugnación en manos de los litigantes, potencialmente utilizables frente a las resoluciones judiciales, siendo los recursos en sentido estricto un mecanismo esencial, por cuanto permiten cuestionar y revisar resoluciones judiciales ante el mismo órgano que las dictó o ante on órgano jurisdiccional superior” (op. cit., p. 21).*

PARTE III

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR DAÑOS EN LA VÍA PÚBLICA

1.1 Marco general

El reconocimiento de la responsabilidad directa de las Administraciones Locales se encuentra recogida en el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, (en adelante, LBRL) y en el art. 223 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF).

Ambos preceptos disponen que los Entes Locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa.

La aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial a los Entes Locales, en general y, en particular por daños en la vía pública han superado los límites razonables y han cercenado notablemente los erarios municipales en una progresión hacia la no sostenibilidad económica, como hace notar PARICIO RALLO ²⁸

²⁸ *El caso es que la responsabilidad patrimonial aplicada a la actividad municipal en general y a los daños a la vía pública en particular está alcanzando una dimensión muy notable. El crecimiento de reclamaciones ha sido exponencial en los últimos años, y paralelamente han crecido las indemnizaciones reconocidas por los tribunales. Por otro lado, y como se puede apreciar en la jurisprudencia que más adelante se cita, se está estableciendo la responsabilidad municipal respecto de una gran variedad de daños, desde el accidente derivado de un desperfecto ocasionado por el uso de la vía pública, hasta el provocado por las características inherentes a la señalización o al mobiliario; desde los daños provocados por un problema de mantenimiento, hasta los daños ocasionados por terceras personas, incluso por la negligencia del afectado. PARICIO RALLO, E.: (octubre 2006), p. 91.*

Y se resalta, además, que el hecho de que la gestión de determinados servicios se encuentre contratada externamente no modifica la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por el ejercicio de sus competencias y, en este caso, por incumplimiento del deber de conservación y pavimentación de la vía pública, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Concretamente y ahondando en el tema específico que nos ocupa, nos deberíamos plantear la siguiente cuestión : ¿Tiene el Ayuntamiento responsabilidad patrimonial por una caída a causa del mal estado de la acera?

Pues tratando de dar una respuesta coherente debemos observar lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que atribuye al Ayuntamiento competencia en materia de “*Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.*” Por ende, siendo responsabilidad del Ayuntamiento velar por el buen estado de las vías del municipio, cualquier accidente que venga causado por el mal estado de las mismas será consecuencia de su “*funcionamiento normal o anormal*”, en los términos del artículo 32.2 de la Ley 40/2015 que ya hemos citado reiteradamente a lo largo de este trabajo.

Por lo tanto y a la vista de lo anteriormente expuesto, en términos generales, el Ayuntamiento sí tiene responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por una caída que traiga causa del mal estado de las vías y por consiguiente deberá indemnizar al perjudicado.

No obstante, debe tenerse en cuenta que tendremos que estar al caso en concreto, y que se debe acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el mal estado de la vía.

Y precisiones al respecto las encontramos en algunas resoluciones judiciales. Así la STSJ 8/2017 de Galicia, de 18 de enero, invocado lo argumentado en la STSJ 588/2016 de Baleares ,de 16 de noviembre, remarca que, si la caída se produce en la acera, “*lo*

relevante no es tanto la entidad de la irregularidad del pavimento sino el punto donde ésta se presenta; ya que, en una acera, quien camina lo ha de hacer con la tranquilidad y confianza de que se encuentra en las condiciones adecuadas para su función: el tránsito de personas”. Con lo anterior se quiere precisar que una irregularidad de unos pocos centímetros en la acera o en lugar plano, puede tener carácter sorpresivo y causa de accidente, frente a posibles desniveles de mayor entidad en lugares que precisan de especial atención para subirlo o bajarlo (jardines, parque, etc..).

1.2 Concreción del origen del deterioro que causa la lesión

Bajo la denominación de daños o lesiones por caída en vía pública, el origen del desperfecto causante de la lesión puede ser distinto. Así, podemos citar, entre otros muchos, los socavones²⁹, baldosas sueltas, tapas, claraboyas, desniveles, resbalones, manchas, tropiezos con bolardos o con cualquier otro tipo de objeto en la acera o la vía pública; así como existencia de objetos resbaladizos, ubicados en aceras, calzadas o pasos de cebra³⁰.

²⁹ Vid. STS de 14 de junio de 2007.

³⁰ La STSJ 1.170/2011 de Murcia, de 21 de noviembre, en un supuesto de caída en un paso de cebra, por mal estado del pavimento, argumenta que “si bien se considera probado en la sentencia que la caída ocurrió el día, a la hora y en el lugar que se alega en la demanda, así como que, en el paso de peatones, existía un registro de alcantarillado que estaba rodeado por un pavimento degradado, lo cierto es que llega a la conclusión que ésta no fue la causa directa y eficiente de la caída, sino la falta de atención de la interesada al deambular sin mirar el terreno sobre el que pisaba, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes consistentes en que la anchura de dicho paso de peatones permitía no transitar por encima de dicho registro, en que la visibilidad era buena a las 11 horas de un día del mes de julio, en que no consta que la interesada estuviera afectada por algún padecimiento que le impidiera ver el estado en que se encontraba dicho pavimento”

Como podemos comprobar en las sentencias reseñadas, los jueces y tribunales disciernen entre los casos en que los desperfectos de la vía se encuentran en la acera o en las zonas destinadas al tránsito de personas (como pasos de cebra), de aquellos otros supuestos en los que se encuentran en la calzada destinada al tráfico de vehículos, ponderando, de un lado, el alcance de la obligación de la Administración Pública del mantenimiento y la conservación de la vía pública y, de otro, el deber de diligencia del ciudadano de prestar atención al deambular por la calle. Y por ello podemos concluir que no todo daño ocurrido en la vía pública será un supuesto de responsabilidad patrimonial del ente local, pues se dan múltiples casos en los que existe culpa exclusiva o parte de culpa por el administrado, por no haber actuado de forma diligente, esto es caminar o deambular por un lugar no habilitado específicamente para ello.

1.2.1 En especial, responsabilidad derivada de tapas de registro en la vía pública

Por la jurisprudencia se ha entendido que las tapas de alcantarillas, registros, etc., en cuanto obstáculos existentes en la vía pública necesarios para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos, implican una mayor diligencia de los peatones para evitar las posibles caídas al tropezar en ellos.

En el caso de las «tapas de registro» situadas en la vía pública, por ejemplo, podemos distinguir tres supuestos, ya sea según:

- a) El tipo de servicio público que se presta (alumbrado, alcantarillado, suministro de agua, servicios telefónicos o de gas) y, quién ostenta la titularidad del mismo, ya se preste directamente por la Administración Pública, es decir, el Ayuntamiento, ya sea por las compañías suministradoras.
- b) La finalidad de la tapa en la prestación del servicio, ya sea para conducciones generales, de las que será responsable la titular del servicio, o para conducciones de

particulares, a quienes corresponde el mantenimiento de las misma, por ende, la responsabilidad por los daños ocasionados.

c) La situación del desperfecto, ya que si es en la misma tapa, por hundimiento o desnivel, el responsable sería el Municipio o la empresa suministradora en cuestión, pero, si es en el pavimento que la rodea, por degradación del mismo, sería responsable el propio Ente Local.

El daño debe ser cuantificable económicamente, pudiendo afectar a cualquier tipo de bienes y derechos, incluyendo tanto los daños patrimoniales como también los personales o morales, aunque estos últimos resulten menos evidentes.

Por tanto, en virtud de este requisito se excluyen como indemnizables aquellas simples molestias o perjuicios sin relevancia patrimonial estimable.

2. RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL

2.1 Ley de contratos del sector público 9 /2017 (LCSP)

En principio, la responsabilidad contractual remite a la regulación sobre la fase de ejecución de los contratos públicos, y respecto de la indemnización de daños y perjuicios causados a terceros, debemos recordar lo establecido en el citado art. 196 de la Ley 9/2017.

2.1.1. Responsabilidad extra contractual y contractual en cuanto a los formalismos en la responsabilidad patrimonial

En la praxis judicial, según SANTIAGO GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, se viene insistiendo en la diferenciación entre responsabilidad contractual y extra contractual. Aunque finalmente se observa que, en la praxis, únicamente tiene sentido a efectos de prescripción, puesto que para la responsabilidad extra contractual, es de un año, mientras que para la contractual regida por el Código Civil (CC), es de cinco años.

Se enfatiza esta diferenciación, a efectos de rechazar recursos a los particulares y de no entrar al fondo. Pero también se observan sentencias que desarrollan criterios jurídicos en lo referente a lo material, diferenciados para ambos tipos de responsabilidades.

Lo curioso del asunto es que cuando se enjuician casos, se entra a observar sencillamente si el daño ha de ser asumido por la Administración o no, sin apreciarse que por el hecho del que el caso sea de responsabilidad patrimonial o sea de responsabilidad contractual, hayan presupuestos de fondo realmente divergentes en uno y otro supuesto.

2.2 Breve reflexión sobre la problemática que genera la concurrencia de responsables en la responsabilidad de la Administración y los contratistas cuando afectan a terceros

En el caso de que la Administración contrate un servicio o actividad con un sujeto privado, existe la posibilidad de que el mismo responda por los daños ocasionados a un tercero.

El art. 196 de la Ley 9/2017 no tiene una interpretación tan simple como puede desprenderse de una primera lectura del mismo, y puede abrir la vía al ciudadano para exigir la responsabilidad objetiva de la Administración Pública, en aquellos casos en que el daño haya sido causado por la empresa contratada por esta administración y esta última no haya respetado ciertas normas procedimentales. Así mismo, el art. 196.1 mencionado, establece que “...será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato”.

Y, efectivamente, el apartado 3º del citado precepto regula un procedimiento especial de responsabilidad por el cual los terceros que hubieran sufrido un daño o perjuicio consecuencia de un contrato suscrito entre la Administración y un contratista podrán, en

virtud del principio de autotutela de la Administración, requerir previamente al órgano de contratación para que este, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes le corresponde la responsabilidad de los daños.

Además de la claridad del precepto, existen corrientes doctrinales que estiman que, al no estar integrados los contratistas en la organización administrativa, no puede imputarse a la Administración los daños que aquellos originen, tal como expresa entre otros E. GARCIA DE ENTERRIA. El contratista actúa ajeno a la propia estructura organizativa de la Administración, lo que impide imputar la actividad que genera el daño a esta última, por lo que los perjuicios ocasionados en el desarrollo de la actividad como contratistas se atribuyen a ellos mismos.

3. ANALISIS JURISPRUDENCIAL DE SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ESPECIAL INCIDENCIA EN LAS ENTIDADES LOCALES Y DE MODO CONCRETO POR LESIONES PRODUCIDAS POR CAÍDAS EN LA VÍA PÚBLICA

3.1 Sentencia del Tribunal Supremo, (rec. 1988/2002), de 5 de julio de 2006

La agraviada por la caída, a los efectos de cuestionar la cuantía de la indemnización barajada en instancia, y el ayuntamiento de Murcia interponen sendos recursos de casación contra la Sentencia de la sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 31 de octubre de 2001, en la que se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la particular contra acuerdos del citado ayuntamiento, que habían desestimado la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por aquella, **por las lesiones ocasionadas como consecuencia de una caída en la vía pública.**

Así, la sentencia de instancia considera que existió responsabilidad patrimonial del ayuntamiento y baraja una indemnización por las lesiones padecidas por la recurrente, pronunciándose en los siguientes términos:

«Aquí interesa determinar si se da la relación de causa a efecto referida entre el hecho imputado a la Administración (funcionamiento anormal de un servicio público municipal) y los daños y perjuicios reclamados. Está fuera de toda duda por su acreditación el hecho de la caída en el lugar, día y hora (diez de la mañana) que se dice por la recurrente, hecho que viene atestiguado por declaración en el expediente de varios testigos, (...), que vieron caer a la calzada a la actora, al tropezar con un hilo atado entre dos árboles a una altura aproximada de 10 cm del suelo, golpeándose con el mentón contra el suelo».

Pese a ello, el ayuntamiento recurrente sigue manteniendo que tal hilo no fue colocado por obras municipales o por la realización de trabajos de poda de árboles por los servicios municipales, sino que «habría sido colocado por terceras personas, con una proximidad en el tiempo en relación a la caída, que impidió que fuese detectado y retirado por los servicios municipales correspondientes».

A tenor de lo anterior, el tribunal de casación concluye lo siguiente:

“(...) para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable”.

(...)

(...) las lesiones de la actora, por las que reclama, se produjeron como consecuencia de una caída en una vía pública, ante un obstáculo absolutamente imprevisible, como era

un hilo atado entre dos árboles, obstáculo este cuya realidad y configuración no puede ser abarcado por cualquier peatón que circula en condiciones normales por una vía pública cuyo adecuado estado de conservación para asegurar la normal deambulaci3n de aquellos sin riesgos imprevisibles y por tanto inevitables, corresponde a los

Ayuntamientos, no habiendo probado el Ayuntamiento recurrente, como le hubiera correspondido a efectos de poder eximir su responsabilidad, que el hilo entre los árboles se hubiese colocado por terceras personas, con una proximidad temporal tal, al momento en que se produjo la caída, que hubiese hecho imposible velar por el adecuado mantenimiento de la vía pública, quitando el obstáculo colocado y siendo ello así es evidente que, según lo que antes se ha argumentado, concurren los requisitos definidos de la responsabilidad patrimonial, pues se ocasionó (...) un daño antijurídico, derivado de un indebido funcionamiento de un servicio municipal, al no vigilar el estado de la vía pública, generando un riesgo que superó los ordinarios estándares de seguridad».

En consecuencia, **no ha lugar** a los recursos de casación interpuestos contra la sentencia, de fecha 31 de octubre de 2001, por la sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

3.2 Sentencia Tribunal Superior de Justicia, de la Comunidad Valenciana 773/2004, de 15 de octubre (rec. 1613/2002)

Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo contra una resolución de 25 de marzo de 2002, dictada por el ayuntamiento de Valencia, por la que se desestima la pretensión indemnizatoria de la actora, **derivada de una caída en la vía pública.**

«(...) De la prueba obrante en las actuaciones y especialmente de la documental y testifical practicada , ha quedado suficientemente evidenciado que: sobre las 20 horas del día 5 de julio de 2000, caminaba la Sr. Paulino , por la calle Pedro Aleixandre de esta ciudad, concretamente por la acera de los números pares, y al llegar a la altura de los números 5 y 7 de la referida calle peatonal, cuando perdió el pie y se accidentó a

causa de un resbalón producido por la tierra y arenilla de unas obras que allí se estaban realizando consistentes en la apertura de catas y zanjas en la vía pública. A resultas de estos hechos, la actora fue asistida de urgencia en el Hospital Doctor Peset,

donde se le diagnostico "... fractura de humero del.....brazo izquierdo...", estando de baja para sus ocupaciones habituales, según partes médicos, durante 40 días»

*«(...) la relación de causalidad es evidente , pues de no existir el desperfecto en la vía publica de **uso exclusivo de peatones**, bien con la oportuna indicación, bien con la restricción de paso a resultas de las obras que se estaban realizando, los daños no se hubieran producido. Vía publica esta , cuya pavimentación y conservación está a cargo de la Administración demandada, de manera tal que, por su deficiente servicio de conservación, creó un riesgo, debiendo consecuentemente responder de sus consecuencias, máxime cuando dicho suceso, y así lo demuestran los propios hechos acaecidos derivados de la prueba, no traen su causa, ni de un actuar extraordinario incardinable en el concepto de fuerza mayor, ni de un comportamiento negligente imputable a la actora, sino que el daño se produce , no obstante caminar esta en condiciones... »*

En consecuencia **debemos estimar** el recurso contencioso-administrativo contra una resolución de 25 de marzo de 2002, dictada por el ayuntamiento de Valencia, por la que se desestima la pretensión indemnizatoria de la actora, derivada de una caída en la vía publica.;

Acto que anulamos por ser contrario a Derecho , condenando a la administración demandada a que abone a la actora la suma de 7.360'60 Euros.

3.3 Sentencia Juzgado Contencioso-administrativo de Girona de 27 de septiembre de 2013 (Rec. 406/2010)

El presente recurso contencioso-administrativo se dirige contra el decreto del alcalde de Girona, de 20 de julio de 2010, en la que se desestimó la reclamación patrimonial del demandante por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una **caída en el cruce de las calles Maçana y Puigmal**, de Girona, el 10 de enero de 2008, que esa parte atribuye a las obras que se ejecutaban en el sector por parte de Servià Cantó SA.

El decreto impugnado desestimó la reclamación porque el demandante atribuía su tropiezo y caída en la vía pública a las obras que se hacían en la calle, pero no indicaba ni probaba el defecto de la vía o de la señalización que fue la causa de su accidente.

«En el primer hecho de la demanda se afirma que el demandante, 'en el momento de cruzar la intersección entre las calles Maçana y Puigmal, sufrió una caída en medio de la calle por la existencia de un agujero que unos días antes no estaba', añadiendo en el hecho segundo que 'el Ayuntamiento no (...) había señalado los agujeros en el cruce', y, 'además, la zona de obras no estaba iluminada, pese a ser el único punto por donde se podía cruzar la calle, circunstancias que provocaron la caída del Sr. Nemesio , que sufrió lesiones de importancia en el codo izquierdo»

«Examinado el expediente y lo actuado en este procedimiento, no encuentro prueba de los hechos en los que la demandante fundamenta su reclamación. No hay ninguna prueba de que tropezara con un agujero en la intersección de calles, y que éste fuera el único sitio habilitado para el paso de peatones. Por ello resulta imposible conocer el lugar exacto donde el demandante cayó, y si la caída pudo deberse a una irregularidad del suelo causado por las obras en el sitio habilitado para el paso de peatones y que no se hubiera señalado ni iluminado, o a un descuido o falta de atención del mismo demandante o a otro motivo. El demandante fue recogido y traslado al Hospital de Santa Catarina por personal del SEM, en cuyo informe (...) hicieron constar como

lugar de asistencia el bar Rincon Gallego, de la calle Maçana, 74, por lo que parece que las personas que le prestaron la asistencia inicial no lo recogieron en el lugar del accidente, sino en el local al que el mismo demandante acudió para pedir auxilio, como así se recoge en el hecho tercero de la demanda, en el que se dice que (...) es por eso que se dirigió al único punto de luz que había en la zona, al bar Rías Gallegas, que se encontraba ubicado al otro lado de la calle'. No hay ninguna prueba de que la caída fuera en el lugar que dice el demandante, ni que en ese lugar se dieran las circunstancias por las que se atribuye la responsabilidad del accidente al Ayuntamiento

(...) por todo ello no puede revisarse el decreto impugnado, ya que, como en el mismo se recogió, no hay prueba de las circunstancias en las que se produjo la caída del demandante».

En consecuencia, se debe dictar sentencia **desestimando** este recurso.

3.4 Sentencia Tribunal Superior de Justicia, Región de Murcia, de 5 de junio de 2020 (Rec. 339/2919)

Se interpuso por un particular recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada ante el Ayuntamiento a consecuencia de la caída sufrida en la vía pública por la demandante. El juez de instancia desestimó la demanda, al considerar que no había sido probado el nexo de causalidad entre el daño causado y la deficiencia del servicio, es decir, porque no se probó la forma cómo pudo producirse la caída, por lo que se insta recurso de apelación contra la sentencia desestimatoria.

EL TSJ, apoyándose en la doctrina del TS, señala que *«(...) la responsabilidad patrimonial de la Administración se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado. Ahora bien, es necesario que concurra un elemento esencial que es la antijuridicidad del daño. Es indiferente que la actuación administrativa haya sido*

normal o anormal, pero es necesario que el daño sea antijurídico, y para ello basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable.»

(...)

(...) resulta acreditado que la Sra. Casilda (48 años) caminaba por la C/ Maestro Martínez, número 24, de Ceutí, cuando se enganchó en un asa metálica que sobresalía de una tapadera de hormigón, propiedad de la empresa Telefónica(...).

(pues) el asa se hallaba levantada. Tras el tropiezo, Casilda se golpeó contra la pared de una vivienda y cayó al suelo».

(...) la actora aportó con la demanda documentos médicos sobre la lesión (doc. 1 a 4) y, asimismo, aportó un Informe Pericial emitido por el especialista en Traumatología Dr. Iván. Este perito ratificó el Informe a presencia judicial. (...) Fruto de la caída la recurrente sufrió una Fractura supracondilea del húmero izquierdo y tuvo que ser intervenida en el codo izquierdo ».

«En la reclamación presentada por la recurrente el 5 de julio de 2017 en vía administrativa, solicitó la declaración de responsabilidad patrimonial solidaria del Ayuntamiento de Ceutí y de la Entidad Telefónica, S. A. (...) Telefónica España, S.A. ha sido emplazada para su comparecencia como co-demandada, tanto en primera instancia como en fase de apelación, si bien no ha comparecido(...)».

La responsabilidad del Ayuntamiento deriva de lo preceptuado en la Ley de Bases de Régimen Local. Los daños se debieron al funcionamiento anormal de un servicio público municipal en el sentido amplio con que lo entiende la jurisprudencia, como comprensivo de toda actividad de la Administración sometida a derecho administrativo o, en otras palabras, como sinónimo de toda actividad administrativa, de giro o tráfico administrativo, de gestión, actividad o administrativo o de hacer o actuar de la Administración (SSTS de 14-4-81, 21-9-84, 26 y 27-3-80, 12-3-84, 10- 11-83 y 20-2-86, entre otras), teniendo en cuenta que correspondía a los servicios técnicos de la Administración local velar, poniendo los medios personales y materiales necesarios, para que las vías públicas se encuentren en las debidas condiciones de seguridad (artículo 25 de la LBRL). Igualmente, y con el mismo grado e intensidad, debe imputarse responsabilidad a la entidad Telefónica S.A. titular de ese concreto elemento “peligroso” situado en la vía pública pues es una “arqueta” propiedad de Telefónica, S.A situada al ras del pavimento en la vía pública, que se encontraba defectuosa (un asa

sobresalía), lo que evidencia que la empresa titular de la misma no llevó a cabo el adecuado control de mantenimiento y seguridad de los elementos de su propiedad

El TSJ entiende que *«la valoración de la prueba que llevó a cabo el Juzgador a quo no fue correcta, pues que en la vía pública existía un obstáculo peligroso no señalado y, por tanto, inesperado y difícil de sortear quedó acreditado mediante prueba documental, fotografías obrantes en el Informe de la Policía Local, y testifical. (...).*

Sobre la relación de causa-efecto, afirma el TSJ (...) *que la caída no puede achacarse a la falta de diligencia del peatón».*

En consecuencia **estimó el recurso** de apelación 339/2019, declarando no ajustada a Derecho la resolución desestimatoria presunta que anuló.

Y reconoció como situación jurídica individualizada, el derecho de D.a Casilda a ser indemnizada en la cantidad de **Veintiocho mil trescientos ochenta y ocho euros y veintidós céntimos** (28.388,22 €), más los intereses legales de tal cantidad, a contar desde la fecha de la reclamación en vía administrativa, correspondiendo el pago de dicha indemnización de forma solidaria al Excmo. Ayuntamiento de Ceutí y a la entidad Telefónica España, S.A.U.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, hemos analizado tanto el marco general de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en todos sus aspectos, como el ámbito específico en la Administración Local, para poner de manifiesto que la responsabilidad patrimonial se caracteriza fundamentalmente, por su carácter marcadamente casuístico, dicho de otro modo, como una responsabilidad objetiva o por el resultado ya sea normal o anormal, como hemos reiterado en numerosas ocasiones y cuyo contenido se observa en los preceptos mencionados al inicio.

Para que sea declarada como consecuencia directa dicho resultado, basta que se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, es decir, que se cumplan los requisitos necesarios para su imputación, pues los preceptos constitucionales y legales que hemos referido en este estudio concreto (que a su vez componen el régimen jurídico aplicable), extienden la obligación de indemnizar tanto en los casos del funcionamiento anormales del servicio público de la Administración como en los normales, eso si, siempre que no exista una obligación jurídica de soportarlo, ni concurra ninguna causa de excepción de responsabilidad.

Todo lo anterior, sin obviar que las resoluciones de nuestros Tribunales de Justicia aplican de forma restrictiva los requisitos antes esbozados para que surja la responsabilidad de un Organismo Público, con la invocación de que las Administraciones Públicas no pueden ser “aseguradoras universales” de todo daño o perjuicio que pueda sufrir un ciudadano.

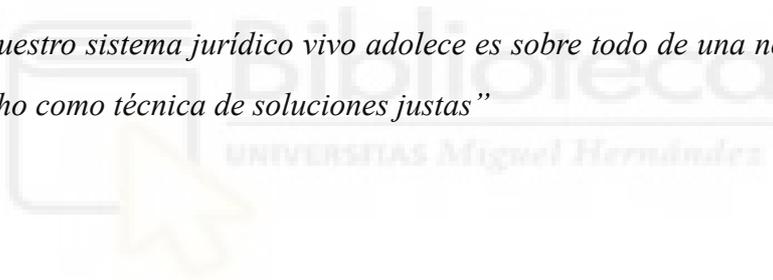
También debemos poner de relieve la incorporación de la tramitación simplificada, la cual puede ser la pieza decisiva para conseguir una simplificación efectiva de los procedimientos administrativos y una Administración, en general, más ágil. Sin embargo, la regulación prevista sobre esta nueva tramitación resulta insuficiente, entendiéndose que se requiere un cierto desarrollo reglamentario y jurisprudencial, para su correcta aplicación.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial de los entes locales, en concreto, cabría resaltar que multitud de los servicios que presta una Entidad Local o Ayuntamiento, se encuentran gestionados por entidades privadas o por sociedades mercantiles con capital mixto, como es el caso de siendo la gestión del agua, el suministro eléctrico, el tratamiento y recogida de la basura, el mantenimiento de las vías públicas, el alumbrado, la conservación de los parques y jardines...etc.

Y, en tales casos, la delimitación de la responsabilidad patrimonial resulta especialmente problemática, aunque el art. 196 de la Ley 9/2017 establezca criterios al respecto, como hemos visto.

Para finalizar esta exposición y como conclusión de todo lo narrado destacaría de un modo indiscutible la frase expresada por el maestro E. GARCÍA DE ENTERRÍA ³¹

“ De lo que nuestro sistema jurídico vivo adolece es sobre todo de una notoria falta de fe en el Derecho como técnica de soluciones justas”



³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ CARANDE, E., en LEGUIN AVILLA, J. (1983, p. 25).

5. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA PENCO, T. (2016). “*La responsabilidad patrimonial de la Administración por información errónea en la doctrina del Consejo del Estado*”. Revista digital de Derecho Administrativo, nº 15, primer semestre, pag. 234.
- AGUDO FERNANDEZ, E. (2020). Op, cit, p. 296 en FUENTES I GASÓ, J.R.”*El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas tras la entrada en vigor de las Leyes 39/2015 y 40/2015 en particular por daños en la vía pública*”. Anuario Aragonés del Gobierno Local.
- CASADO CASADO, L. (2019). Op, cit, p.21 en FUENTES I GASÓ, J.R.”*El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas tras la entrada en vigor de las Leyes 39/2015 y 40/2015 en particular por daños en la vía pública*”. Anuario Aragonés del Gobierno Local.
- FERNANDEZ FARRERES, G. (2009). “*Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y títulos de imputación del daño*” Ed. Marcial Pons.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. (2021) “*Sobre la discutida naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración*”. dialnet.uniroja.es.
- FUENTES Y GASÓ, J.R. (2019) “*El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas tras la entrada en vigor de las Leyes 39/2015 y 40/2015*”. [dialnet.uniroja .es](http://dialnet.uniroja.es).
- GAMERO CASADO, E. (2016). “*Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica*”. Revista Española de Derecho Administrativo, 175. pp. 15 -27
- GARCÍA CREMADES, G. (2015). “*La problemática de la prueba de responsabilidad patrimonial en el proceso contencioso-administrativo*”. Análisis especial la regla “*res ipsa loquitur*”. Tesis doctoral Universidad de Alicante. pag. 254
- GARCÍA DE ENTERRÍA,E. Y FERNANDEZ RODRIGUEZ,T.R.“*Curso de Derecho Administrativo II,*” (Ed. 2011)
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTINEZ CARANDE, E. (1983) “*Prólogo*” en LEGUIN AVILLA, J : *La responsabilidad civil de la Administración Pública,* Tecnos, 2ª edición, Madrid, pag, 25

- GONZALEZ VARAS-IBAÑEZ, S. "Responsabilidad patrimonial de la Administración". (Ed. 2022). Monografías Aranzadi.
- LEONARDO ZORRILLA, L.A. (2018) Estudios y comentarios : "La responsabilidad patrimonial de la administración como resultado de la anulación de un acto administrativo". dialnet.uniroja.es.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1980). "La responsabilidad patrimonial de la Administración en el panorama europeo". Revista española de Derecho Administrativo, 24, pp 17-35.
- MEDINA ALCOZ, L. (2014). "Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial.". dialnet.uniroja.es.
- MESTRE DELGADO, J.F. (septiembre-diciembre 1992). "La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas". Revista Española de Derecho Constitucional año 12, 36, pp.457-464.
- MILANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRÍES, S. (2008). "Reflexiones en torno al nexo causal de la responsabilidad patrimonial". Seminario de Responsabilidad Patrimonial, Fundación Democracia y Gobierno Local, Santa Cruz de Tenerife.
- MIR PUIG PELAT, O. (2008). "Responsabilidad objetiva vs funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria)". Revista Española de Derecho Administrativo, 140, pp. 629-652.
- MORENO MOLINA, J.A: (2016) op, cit, pag.109 en GAMERO CASADO, E "Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica" . Revista Española de Derecho Administrativo.
- PARICIO RALLO, E. (2009). "Responsabilidad patrimonial-Jurisprudencia seleccionada". repositorio.gobierno.local.es.
- PEREZ PINO, Mª D . (2018). "Elementos de la responsabilidad". Instituto Andaluz de la Administración Pública. Manual sobre responsabilidad patrimonial.
- PIZARRO NEVADO,R. (2016) "Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público". Wolters Kluwer.
- REBOLLO PUIG, M. (1995). "El enriquecimiento injusto la Administración Pública". Madrid, pp. 14,83,87,143,149,151,250.

- ARANZADI : Base jurídica online
- CENDOJ : Buscador del sistema de Jurisprudencia, "*Poder judicial.es*"

